

**FUNDAÇÃO BISSAYA BARRETO**



**A NOVA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS E AS SUAS  
REPERCUSSÕES NA GESTÃO MUNICIPAL**

**Sara Sofia Correia Mendes**

*Dissertação apresentada para a obtenção  
do grau de Mestre em Administração Pública*

Coimbra, Setembro de 2008

**FUNDAÇÃO BISSAYA BARRETO**



**A NOVA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS E AS SUAS  
REPERCUSSÕES NA GESTÃO MUNICIPAL**

**Sara Sofia Correia Mendes**

*Dissertação orientada pelo Doutor António Martins  
para a obtenção do grau de Mestre em  
Administração Pública*

Coimbra, Setembro de 2008

## **Agradecimentos**

No culminar desta dissertação, não poderia deixar de expressar o meu reconhecimento a todos aqueles que de forma directa ou indirecta contribuíram para a sua realização:

- Ao Doutor António Manuel Ferreira Martins, por ter aceite orientar este estudo, pela ajuda prestada, nomeadamente sugestões e acompanhamento do seu desenvolvimento.
- Ao Dr. Vítor Baptista pelo incentivo, pela atenção e pela disponibilidade que me concedeu ao longo da concretização deste estudo.
- Ao Presidente da Câmara Municipal de Góis, Sr. José Girão Vitorino, e ao Chefe de Divisão, Dr. Mário Barata Garcia, pela compreensão demonstrada ao longo deste período.
- A todos os meus colegas de trabalho que suportaram a minha impaciência.
- Finalmente, mas não os menos importantes, quero agradecer ao meu marido, aos meus pais e amigos o apoio que sempre me deram na prossecução deste estudo. Obrigada pela força e coragem que me incutiram, pela compreensão, pelas palavras amigas, pelo amor e amizade demonstrada.

## **Resumo**

A reforma do regime de financiamento dos municípios portugueses tornou-se um imperativo e uma necessidade. Num contexto nacional de cumprimento dos critérios estabelecidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento no âmbito da União Económica e Monetária, e num contexto local em que, no âmbito da actuação dos municípios, se têm verificado significativas alterações como o reforço das suas competências e o crescimento do sector empresarial local, a nova Lei das Finanças Locais é hoje o instrumento nuclear de gestão e controlo de uma grande fatia dos dinheiros públicos.

Apesar da actual Lei das Finanças Locais ser o eixo central, não é peça única. No seu conjunto, todos os diplomas legais entretanto aprovados que tiveram como finalidade a reforma do financiamento das finanças locais, pretenderam principalmente acautelar a autonomia financeira, reformar a participação dos municípios nos impostos do Estado, clarificar as relações financeiras dos municípios com as entidades do sector empresarial local, reformular os limites ao endividamento municipal e reforçar os mecanismos de informação e controlo.

De uma forma genérica entende-se que a nova Lei das Finanças Locais alterou alguns dos referidos aspectos. No entanto, aguarda-se que o tempo demonstre se objectivos como a descentralização, a renovação e credibilização do poder autárquico e democracia local, a sustentabilidade das finanças locais, a coordenação entre os vários níveis de governo ou mesmo diminuição do peso da receita decorrente do imobiliário se concretizarão realmente.

**Palavras-chave:** Reforma, autonomia, endividamento, descentralização, sustentabilidade e coordenação.

## **Abstract**

The reform of the system of financing of portuguese municipalities has become an imperative and a necessity. In a national context in which conditions established in Stability and Growth Pact in the context of Economic and Monetary Union have to be fulfilled and in a local context in which, under the action of the municipalities, have found significant changes as the strengthening of its powers and the growth of the local business sector, the new Finance Local Law is a the nuclear instrument of management and control of a large slice of public funds.

Despite the current Finance Local Law to be the central axis, is not a single piece. Taken together, all the acts that had been meanwhile approved that aim at the reform of the financing of local finances, mainly to ensure financial autonomy, to reform the participation of municipalities in the state taxes, to clarify the financial relations of municipalities with the entities in the sector local business, to reshape the limits of the municipal debt, and strengthen the mechanisms for information and control.

In general it is our view that the new Finance Local Law changed some of the points pursued. However, it is expected that the time will demonstrate if issues such as decentralization, the renewal and credibility of the municipal and local democracy, the sustainability of local finance, the coordination between the various levels of government or even decrease in the weight of the revenue arising from the property will be effectively implemented.

**Keywords:** Reform, autonomy, indebtedness, decentralisation, sustainability and coordination.

## **Índice**

<b>Índice.....</b>	<b>1</b>
<b>Índice de Tabelas .....</b>	<b>4</b>
<b>Índice de Gráficos .....</b>	<b>6</b>
<b>Índice de Siglas.....</b>	<b>7</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>10</b>
 <b>PARTE I - A ADMINISTRAÇÃO LOCAL .....</b>	 <b>13</b>
<b>1. Evolução Histórica do Poder Local .....</b>	<b>14</b>
1.1. A Origem dos Concelhos Medievais Portugueses.....	14
1.2. Os Municípios durante os Séculos XII a XVIII .....	15
1.3. O Municipalismo na Revolução Liberal .....	17
1.4. Depois da República .....	19
1.5. Os Municípios Actuais.....	20
<b>2. Definição de AL e seu Enquadramento no Sector Público Administrativo em Portugal .....</b>	<b>22</b>
<b>3. Princípios Estruturantes da Administração Local.....</b>	<b>26</b>
3.1. Autonomia Local .....	27
3.2. Princípio da Descentralização.....	30
3.3. Princípio da Subsidiariedade.....	35
<b>4. As Atribuições e Competências das Autarquias Locais.....</b>	<b>35</b>
<b>5. Conclusão.....</b>	<b>39</b>
 <b>PARTE II - O REGIME FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS .....</b>	 <b>41</b>
<b>1. Enquadramento Constitucional do Regime de Finanças Locais.....</b>	<b>42</b>
1.1. Autonomia Financeira.....	42
1.2. Repartição de Recursos Públicos .....	45
1.3. Correção de Desigualdades .....	45
<b>2. Evolução das Finanças Municipais Portuguesas .....</b>	<b>47</b>
2.1. Do Código Administrativo de 1940 à Lei nº1/87, de 6 de Janeiro .....	49
2.2. A Lei nº42/98, de 6 de Agosto .....	53
2.3. A Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro .....	54
<b>3. Recursos Municipais e sua Utilização.....</b>	<b>56</b>
3.1. Receita Municipal .....	57

3.1.1. Estrutura .....	58
3.1.2. Execução do Orçamento da Receita .....	60
3.1.3. Principais receitas dos municípios .....	61
3.2. A Despesa Municipal .....	77
3.2.1. Estrutura .....	77
3.2.2. Execução do orçamento da despesa .....	80
3.2.3. Principais Despesas dos Municípios .....	81
<b>4. Endividamento Municipal.....</b>	<b>82</b>
<b>5. Conclusão.....</b>	<b>85</b>
 <b>PARTE III - A NECESSIDADE DE REFORMA, AS INOVAÇÕES E O IMPACTO DA NOVA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS.....</b>	 <b>87</b>
<b>1. A Necessidade de Reforma do Regime Financeiro dos Municípios .....</b>	<b>88</b>
<b>2. Posição Financeira dos Municípios face ao Sector Público Administrativo .....</b>	<b>93</b>
2.1. A Receita e a Despesa Municipal e a Receita e Despesa do SPA.....	94
2.2. O Endividamento e o Défice Municipal e o Endividamento e o Défice do Sector Público Administrativo .....	95
<b>3. Objectivos (e Princípios) da Reforma.....</b>	<b>96</b>
<b>4. Inovações da Nova Lei das Finanças Locais .....</b>	<b>99</b>
4.1. Autonomia Local e Descentralização .....	99
4.2. Impostos Locais e Tarifas e Preços.....	102
4.3. A Reforma da Participação dos Municípios nos Impostos do Estado.....	108
4.4. Recurso ao Crédito.....	120
4.5. O Endividamento Municipal.....	123
4.6. Mecanismos de Informação e Controlo .....	131
<b>5. Conclusão.....</b>	<b>136</b>
 <b>Conclusão .....</b>	 <b>139</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>143</b>
<b>Apêndices.....</b>	<b>151</b>

## **Índice de Figuras**

FIGURA 1 - ESTRUTURA DO SECTOR PÚBLICO .....	22
FIGURA 2 - ESTRUTURA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM PORTUGAL .....	23
FIGURA 3 - CATEGORIAS DE AUTARQUIAS LOCAIS SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA .....	25
FIGURA 4 - NÍVEIS DE GOVERNO EM PORTUGAL .....	32
FIGURA 5 - ATRIBUIÇÕES DO ESTADO VS ATRIBUIÇÕES DAS AUTARQUIAS LOCAIS.....	36
FIGURA 6 - PEREQUAÇÃO FINANCEIRA VERTICAL .....	45
FIGURA 7 - PEREQUAÇÃO FINANCEIRA HORIZONTAL .....	46
FIGURA 8 - FASES DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA .....	60
FIGURA 9 - FASES DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA.....	81
FIGURA 10 - CONCEITO DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO .....	85
FIGURA 11 - TIPOS DE LIMITES AO ENDIVIDAMENTO PREVISTOS NA NLFL.....	85
FIGURA 12 – RAZÕES DA REFORMA DO REGIME DE FINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIOS .....	92
FIGURA 13 - REPARTIÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS- LEI Nº42/98 E LEI Nº2/2007 .....	108



## **Índice de Tabelas**

TABELA 1 - DEFINIÇÕES DE AUTARQUIAS LOCAIS .....	24
TABELA 2 - PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DAS AL .....	26
TABELA 3 – EVOLUÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS.....	38
TABELA 4 - EVOLUÇÃO DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DO OE DESDE A LEI Nº1/79 ATÉ À LEI Nº98/84 .....	53
TABELA 5 - ESTRUTURA DA RECEITA .....	59
TABELA 6- RECEITA MUNICIPAL SEGUNDO GRUPO DA RECEITA E CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA.....	60
TABELA 7 – EVOLUÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS POR GRUPOS (1999-2004).....	61
TABELA 8 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS – RECEITA CORRENTES VS RECEITA DE CAPITAL (1999-2004).....	62
TABELA 9 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO SANEAMENTO FINANCEIRO E DO REEQUILÍBRIO FINANCEIRO .....	68
TABELA 10 - TIPOS DE EMPRÉSTIMOS E RESPECTIVAS CARACTERÍSTICAS .....	73
TABELA 11- COMPOSIÇÃO DOS SISTEMA FISCAL PORTUGUÊS .....	75
TABELA 12 - ESTRUTURA DA DESPESA (CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA) .....	78
TABELA 13 - CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL DA DESPESA .....	78
TABELA 14 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS MUNICIPAIS – DESPESAS CORRENTES VS DESPESAS DE CAPITAL (1998-2004)....	81
TABELA 15 - LIMITES AO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL DAS TRÊS PRIMEIRAS LFL .....	83
TABELA 16 - RECEITAS, DESPESAS, PESSOAL E INVESTIMENTO MUNICIPAL VS RECEITA, DESPESA, PESSOAL E INVESTIMENTO DO SPA .....	94
TABELA 18 - PESO DA RECEITA, DESPESA, PESSOAL E INVESTIMENTO MUNICIPAL NO SPA.....	94
TABELA 18 - DÍVIDA MUNICIPAL E DÍVIDA DO SPA SOBRE O PIB E PESO DA DÍVIDA MUNICIPAL NA DÍVIDA DO SPA....	95
TABELA 19 - PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA NOVA LFL .....	97
TABELA 20 - DESENVOLVIMENTO DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS NO TEXTO DA LFL .....	98
TABELA 21 - TAXAS DE DERRAMA PASSÍVEIS DE SER APLICADAS COM A NLFL .....	102
TABELA 22 - EXEMPLO PRÁTICO DO CÁLCULO DA DERRAMA COM BASE NA ANTERIOR E NA ACTUAL LFL .....	103
TABELA 23 - IMPACTO EM 2008 DA ALTERAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO E DA TAXA DA DERRAMA.....	104
TABELA 24 - REPARTIÇÃO FINANCEIRA HORIZONTAL E VERTICAL - LEI Nº42/98 E LEI Nº2/2007.....	109
TABELA 25 - CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO FEF - LEI Nº42/98 VS LEI Nº2/2007.....	110
TABELA 26 - COMPENSAÇÃO ASSOCIADA AO FCM .....	112
TABELA 27 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS (POR DISTRITO / RA) QUE OPTARAM POR 65% DO FEF SER CONSIDERADO RECEITA CORRENTE NO ORÇAMENTO MUNICIPAL DE 2008 .....	112
TABELA 28 - PARTICIPAÇÃO NO IRS (ANO DOS RENDIMENTOS, ANO DA COMUNICAÇÃO E ANO DA TRANSFERÊNCIA) .....	114
TABELA 29 - BENEFICIÁRIOS DA RECEITA DE ACORDO COM AS VÁRIAS DELIBERAÇÕES POSSÍVEIS .....	114
TABELA 30 - MUNICÍPIOS QUE DELIBERARAM EM 2007 REDUZIR O IRS GERADO NOS RESPECTIVOS CONCELHOS .....	116
TABELA 31 - VARIAÇÕES MÁXIMAS DA PIE PRESENTE NA NLFL .....	117
TABELA 32 - VARIAÇÕES DA PIE NO ANO DE 2008.....	119

TABELA 33 - COMPARAÇÃO ENTRE A LEI Nº42/98 E A LEI 2/2007 - EMPRÉSTIMOS A CURTO PRAZO.....	120
TABELA 34 - COMPARAÇÃO ENTRE A LEI Nº42/98 E A LEI 2/2007 - EMPRÉSTIMOS A MÉDIO E LONGO PRAZO .....	121
TABELA 35 - BASE DE CÁLCULO DOS LIMITES AO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL .....	124
TABELA 36 - PASSIVOS PASSADOS E FUTUROS EXCLUÍDOS PARA EFEITOS DE CÁLCULO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL CONSTANTES NA NLFL.....	127
TABELA 37 - COMPARAÇÃO ENTRE A LEI Nº42/98 E A LEI 2/2007 – LIMITE AO ENDIVIDAMENTO DE EMPRÉSTIMOS A CURTO PRAZO .....	128
TABELA 38 - COMPARAÇÃO ENTRE A LEI Nº42/98 E A LEI 2/2007 - LIMITE AO ENDIVIDAMENTO DE EMPRÉSTIMOS A MÉDIO E LONGO PRAZO .....	129
TABELA 39 - SANÇÕES / OBRIGAÇÕES PELO INCUMPRIMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO.....	130
TABELA 40 – CRITÉRIOS DE DEVOLUÇÃO DAS IMPORTÂNCIAS RETIDAS DECORRENTE DA APLICAÇÃO DE SANÇÕES PELO INCUMPRIMENTO DOS LIMITES AO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL .....	131
TABELA 41 - ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA CONSOLIDAÇÃO E APRECIAÇÃO E DA AUDITORIA EXTERNA DAS CONTAS .....	133
TABELA 42 - OBRIGAÇÕES DOS MUNICÍPIOS, DECORRENTES DA APLICAÇÃO DOS ARTIGOS 46º A 48º DA NLFL.....	134

## **Índice de Gráficos**

GRÁFICO 1 - COMPARAÇÃO DA DÍVIDA DOS MUNICÍPIOS E DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS .....	95
GRÁFICO 2 - TRANSFERÊNCIAS DO OE - ANOS 2002 A 2008 .....	118

## **Índice de Siglas**

AC	– Administração Central
AL	– Autarquia Local
AM	– Assembleia Municipal
ANMP	– Associação Nacional de Municípios Portugueses
ATAM	– Associação dos Técnicos Administrativos Municipais
AR	– Assembleia da República
CA	– Contribuição Autárquica
CCDR	– Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CDO	– Compensação de Desigualdade de Oportunidades
CEAL	– Carta Europeia da Autonomia Local
CF	– Compensação Fiscal
CIMI	– Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CIMT	– Código do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis
CM	– Câmara Municipal
CMMi	– Capitação Média do Município
CMN	– Capitação Média Nacional
CRP	– Constituição da República Portuguesa
DGAL	– Direcção Geral das Autarquias Locais
DGCI	– Direcção Geral dos Impostos
DGO	– Direcção Geral do Orçamento
DL	– Decreto-Lei
DR	– Diário da República
EM	– Estado-Membro
FAQ	– Frequently Asked Questions / Perguntas Mais Frequentes
FBM	– Fundo Base Municipal
FCM	– Fundo de Coesão Municipal
FFF	– Fundo de Financiamento das Freguesias
FEDER	– Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional
FEF	– Fundo de Equilíbrio Financeiro
FEM	– Fundo de Emergência Municipal
FEOGA-O	– Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação
FGM	– Fundo Geral Municipal

FRM	— Fundo de Regularização Municipal
FSE	— Fundo Social Europeu
FSM	— Fundo Social Municipal
ICF	— Índice de Compensação Fiscal
IDO	— Índice de Desigualdade de Oportunidades
IFOP	— Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
IGAT	— Inspeção-Geral da Administração do Território
IGF	— Inspeção-Geral de Finanças
IMI	— Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	— Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis
IMV	— Imposto Municipal sobre Veículos
IRC	— Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRS	— Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IUC	— Imposto Único de Circulação
IVA	— Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	— Lei de Enquadramento Orçamental
LFL	— Lei das Finanças Locais
LOE	— Lei do Orçamento de Estado
NLFL	— Nova Lei das Finanças Locais
OCDE	— Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	— Orçamento de Estado
PAC	— Política Agrícola Nacional
PEC	— Pacto de Estabilidade e Crescimento
PER	— Programa Especial de Realojamento
PIB	— Produto Interno Bruto
PIE	— Participação dos Municípios nos Impostos do Estado
PMP	— Prazo Médio de Pagamento
POCAL	— Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
QCA	— Quadro Comunitário de Apoio
QREN	— Quadro de Referência Estratégico Nacional
RA	— Região Autónoma
RAA	— Região Autónoma dos Açores
RAM	— Região Autónoma da Madeira
RGTAL	— Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais

- RJSEL – Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
- ROC – Revisor Oficial de Contas
- SEC95 – Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais da Comunidade
- SEE – Sector Empresarial do Estado
- SEL – Sector Empresarial Local
- SIAL – Sistema de Informação das Autarquias Locais
- SIPOCAL – Sistema de Informação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
- SPA – Sector Público Administrativo
- SROC – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
- TC – Tribunal de Contas
- TCE – Tratado da Comunidade Europeia
- UE – União Europeia
- UEM – União Económica e Monetária

## **Introdução**

Ao longo das últimas três décadas a reforma da administração pública fez parte da agenda política da grande maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). A necessidade de controlar e reduzir os gastos públicos, associando-o a critérios de eficiência, eficácia e economia e o interesse de reforçar a responsabilidade dos gestores públicos no uso racional dos recursos disponíveis para concretizar os objectivos fixados, tem levado os governos à tomada de uma série de iniciativas de reforma no que respeita à organização e funcionamento das entidades que integram o sector público.

Portugal não ficou indiferente a estas mudanças. No entanto, só a partir dos anos 80, principalmente após a entrada na então Comunidade Económica Europeia, é que se deu início à introdução dessas mesmas reformas, utilizando, para o efeito, a lei como instrumento.

No que respeita à Administração Local, o estudo das finanças locais em Portugal constitui um ramo de crescente interesse. Este crescente interesse teve o seu ponto de partida em finais dos anos 70 com a consagração da autonomia administrativa e financeira, e culmina com a recente e polémica entrada em vigor do novo regime de financiamento das Autarquias Locais (AL).

Acresce ainda o facto de que as AL deverem seguir modelos de gestão aproximados ao sector privado, tentando no entanto manter a sua missão de maximizar o bem-estar colectivo através do desenvolvimento económico e social local, impondo-se neste caso um esforço de contenção e de qualidade da despesa local e consequentemente nacional.

De facto, o anterior modelo de financiamento local encontrava-se asfixiado pela expansão crescente da despesa e pela retracção das receitas. Por um lado registou-se um aumento gradual das atribuições municipais e o consequente aumento da necessidade de investir em criar e manter determinadas infra-estruturas aptas à produção e prestação de bens e serviços públicos, que origina também o aumento da máquina administrativa de suporte a essas actividades (que tem como consequência directa o aumento da despesa). Por outro, o sistema tradicional de financiamento estava desgastado, porque o ritmo da variação das receitas não era o mesmo que o das despesas. Isto é, o modelo de financiamento suportado por receitas fiscais, pelo recurso à banca e pelas transferências

da Administração Central (AC), não tinha aumentado na proporção da despesa.

Para melhor se enquadrarem as alterações legislativas a que o Governo se propôs, é necessário proceder a uma prévia definição clara da articulação das finanças do Estado com as finanças regionais e locais.

Assim, e na aplicação de um pacote de medidas de contenção da despesa adoptado em 2002, foi iniciado o processo de reforma do sistema de financiamento local, que visou a revisão do regime financeiro das AL no processo de regionalização, o reforço das competências dos municípios, a clarificação do âmbito das transferências e, numa perspectiva mais ampla, a reforma do sistema fiscal no seu conjunto.

Neste contexto, e com a entrada em vigor de uma panóplia de diplomas legais, encabeçado pela nova Lei das Finanças Locais (NLFL), que visaram reformar o regime de financiamento das AL, foi encontrado o mote para a elaboração do presente estudo. Pretende-se, com ele, estudar e analisar as razões e quais as inovações introduzidas pela reforma do regime de financiamento, do caso particular dos municípios, e quais as suas consequências na gestão municipal. Designadamente verificar se contribuiu para uma maior e melhor autonomia e uma melhor gestão municipal, tentando para tal verificar as seguintes premissas: se a dita Lei concorre para uma maior responsabilização (*accountability*), e se, no preceituado quanto às receitas, o endividamento e a coordenação, contribuem para um maior rigor de gestão.

O presente estudo estrutura-se em 3 partes, sendo a Parte III o seu núcleo. Na parte I é feita uma breve abordagem histórica ao Poder Local desde a origem dos concelhos até aos nossos dias. Procede-se, ainda, à definição e caracterização das diferentes categorias de AL em Portugal, ao enquadramento das mesmas no Sector Público Administrativo (SPA) e enumeram-se os seus princípios estruturantes de acordo com a Lei Fundamental (Constituição da República Portuguesa<sup>1</sup>). Finalmente descrevem-se as atribuições e competências das AL e qual a sua evolução desde o pós 25 de Abril de 1974.

Com a Parte II pretende-se referenciar qual o regime legal estabelecido sobre esta matéria. Para uma melhor abordagem desta temática, começou por se efectuar o enquadramento constitucional do regime de finanças locais, prosseguindo-se com a

---

<sup>1</sup> Adiante denominada CRP.



evolução do sistema de financiamento municipal propriamente dito, desde o Código Administrativo de 1940 até à actual Lei das Finanças Locais (LFL) – Lei n.º 2/2007, de 15 de Março. Seguiu-se uma análise dos recursos municipais e a sua utilização, com uma breve referência à despesa municipal e uma análise mais exaustiva à parte da receita, com a descrição das principais fontes de receita municipais. Por fim, expõe-se a questão do endividamento municipal e dos seus limites.

Na Parte III tomam-se como base de análise as principais inovações ou mudanças trazidas pela NLFL e pelos restantes diplomas legais que a acompanharam na reforma do regime de financiamento dos municípios. Efectua-se então uma análise baseada no nível da autonomia local, nos impostos locais, taxas e preços, no recurso ao crédito, nos limites ao endividamento municipal e nos mecanismos de controlo e de informação introduzidos e de que forma se reflectem na gestão municipal. No entanto, antes dessa análise propriamente dita, há que procurar referenciar quais as razões que levaram a esta reforma e quais os objectivos e os princípios que tiveram por base a mesma. Tentou ainda enquadrar-se, em termos financeiros, os municípios no SPA para verificar qual o contributo dos municípios para o défice e dívida públicos.

<p><b>PARTE I</b></p> <p><b>A ADMINISTRAÇÃO LOCAL</b></p>
-----------------------------------------------------------

No desenvolvimento desta parte do estudo pretende-se analisar o aparecimento do poder local, a sua evolução em termos de actividade desenvolvida, a sua importância relativamente ao poder central e qual o seu papel na provisão de bens e prestação de serviços às populações.

## **1. Evolução Histórica do Poder Local**

A origem das AL remonta à Idade Antiga, nomeadamente na Grécia e no Império Romano (Martins, 2001: 18). Desde a Idade Média e até aos nossos dias, o poder local sofreu várias reformas com avanços e retrocessos. Como tal, pretende-se nesta parte fazer uma breve evolução histórica onde se analisem as principais etapas de construção do municipalismo: a origem dos concelhos medievais portugueses, os municípios durante os Séculos XII a XVIII, o municipalismo na Revolução Liberal, depois da República, e os Municípios após o 25 de Abril.

### **1.1. A Origem dos Concelhos Medievais Portugueses.**

Na Idade Média “*em especial nas cidades e burgos, a noção de autonomia local ganha expressão concreta um pouco por toda a Europa em reacção ao poder da aristocracia fundiária*” (Martins, 2001: 18), sendo esta organização do território designada por município.

No caso português, pode afirmar-se que os municípios portugueses (representantes do poder local) têm a sua origem anterior à nacionalidade. Os concelhos medievais apareceram na sequência das crises económicas registadas nos fins do Império Romano, que levaram os pequenos proprietários a vender as suas terras aos proprietários mais ricos, em troca de protecção e subsistência. Estas propriedades passaram a denominar-se de *vila*, e eram como uma autarquia latifundiária com autoridade exercida pelo proprietário visigótico – *dominus*, normalmente membros da nobreza (duques, condes, marqueses) e do alto clero (bispos, abades dos mosteiros). Este sistema feudal enfraqueceu o poder real, pois os proprietários das terras exercem uma autoridade efectiva sobre todos os habitantes dos seus domínios, fazendo justiça e cobrando impostos.

Com as invasões muçulmanas, no ano de 711, esta organização foi sendo destruída, já

que os seus grandes senhorios estavam a combater, sendo assim obrigados a deixar de exercer a sua autoridade, originando a mudança de dono das vilas. É nesta altura que os antigos servos passam a ser também pequenos proprietários das parcelas que exploravam e surge o embrião dos concelhos medievais – as reuniões de vizinhos. No entanto, estes pequenos proprietários depararam-se com problemas que, isoladamente, não conseguiam resolver e que anteriormente eram da competência do *dominus*. Para colmatar esta situação surgem então os concelhos de moradores, que eram constituídos por todos os senhorios e que visavam essencialmente a resolução dos problemas com que cada localidade se deparava.

Entretanto, com o terminus dos conflitos, os senhorios voltam para ocupar as suas propriedades. Contudo, verificaram-se conflitos entre os novos proprietários (populares) e os antigos, que queriam de volta o antigo regime de servidão.

Nesta altura, o Poder Real compreendeu a necessidade de firmar e legalizar as instituições populares, que, para além de assegurarem o povoamento do território, ofereciam à Coroa, a administração da justiça, a arrecadação de impostos ou o serviço militar. Isto é, estabilizavam e regulamentavam a vida social sem para tal haver diminuição do poder régio nem perda de rendimento fiscal, o que as classes privilegiadas não aceitavam de bom grado. Data-se dos séculos X e XI a existência de concelhos bem caracterizados (Saraiva, 2004).

## **1.2. Os Municípios durante os Séculos XII a XVIII**

A situação dos concelhos manteve-se até ao século XIII, em que se registam transformações ao nível da sua antiga relevância política como elementos integrantes do Estado, apesar de conservarem o seu papel de ordenação na vida social.

Os séculos XII e XIII foram caracterizados pelo reforço do poder absoluto, aproveitando os reis um conjunto de circunstâncias que levaram ao enfraquecimento do poder dos senhores feudais para fortalecer a sua autoridade, sobrepondo-se assim à nobreza e ao clero nacionais. O poder do Estado era exercido pelo Rei, que chamava a si todas receitas reais, algumas delas anteriormente municipais.

Desde os primeiros tempos da monarquia em Portugal<sup>2</sup>, as principais povoações e

---

<sup>2</sup> No século XII (1143) assistiu-se à independência política do Reino de Portugal através da assinatura do Tratado de Zamora.

cidades estavam organizadas em concelhos, e encontravam-se directamente subordinadas ao poder real (apesar dos privilégios concedidos aos seus habitantes através das cartas de foral). Estes concelhos eram colectividades, urbanas ou rurais, dotadas de liberdade pessoal (todos os seus habitantes eram homens livres), de certa autonomia e de outros privilégios consignados na respectiva carta de foral. Nesta época, os representantes do rei estavam praticamente limitados aos alcaides dos castelos e aos almoxarifes. Os primeiros eram responsáveis pelas funções de natureza militar, e os segundos encarregados de desempenhar funções financeiras e fiscais (cobrança dos impostos e rendas, execução das dívidas da coroa e pagamento das despesas desta).

Já durante o século XIII surge a comarca, que passa a ser a divisão administrativa básica. Ainda em meados do século, no reinado de D. Afonso III, os concelhos sofrem uma política centralizadora que terminará na sua transformação em instituição controlada pelo Poder Central e com competência restrita aos problemas locais. Também é nesta época que surgem os meirinhos, que exerciam funções judiciais e de inspecção administrativa.

Na época da Expansão, o Estado português reflecte, por um lado, o movimento europeu de centralização do poder real e, por outro, o caso particular de um país em expansão. É com D. João I que se inicia um dos processos mais duros de centralização de poder em que retira à nobreza grande parte da sua influência política.

No reinado de D. Manuel procede-se à reforma dos forais, através da qual é reduzida a autonomia dos municípios. Esta reforma substitui os antigos títulos de autonomia municipal por diplomas destinados a fixar os encargos fiscais de cada concelho (Saraiva, 2004). Também a administração central se adapta à nova situação através do aumento do funcionalismo público, da crescente burocratização e da criação de novos organismos, em especial os tribunais. Com todas estas medidas, os monarcas procuram reforçar cada vez mais o seu poder, assumindo a formação de um Estado centralizado, a caminho do absolutismo<sup>3</sup>.

Até ao reinado de D. João III existiam 6 comarcas, passando também a adoptar-se a designação de província, passando a comarca a ser uma divisão inferior.

---

<sup>3</sup> O absolutismo foi um sistema político vigente na quase totalidade dos países da Europa do século XVI aos fins do século XVIII em que o rei detinha uma autoridade total e absoluta sobre os seus súbditos, concentrando na sua pessoa todos os poderes do Estado.

É nos reinados de D. João V (1706-1750) e de D. José (1750-1777) que o absolutismo real se implantaria definitivamente entre nós. Em meados deste século, a maior divisão administrativa do país continua a ser a província, de circunscrição essencialmente militar – 6 – e continuavam também a existir as comarcas – 27 (Caupers, 1994: 355).

Outra tentativa de reorganização administrativa foi a reforma das comarcas em 1790, levada a cabo no reinado de D. Maria que, devido ao período agitado que se viveu em Portugal na época das invasões francesas, não foi concretizada.

Assim, desde a época dos descobrimentos até à Revolução Liberal, ocorreu uma restrição das atribuições dos Municípios. A gestão de interesses cada vez mais limitados, e de carácter estritamente local, são então as características da vida concelhia.

Nas vésperas da Revolução Liberal, o país estava dividido em 6 províncias militares, 21 provedorias que exerciam uma função de natureza muito diversa, e 44 comarcas (Caupers, 1994: 357).

### **1.3. O Municipalismo na Revolução Liberal**

O século XIX, e no tocante ao poder local, foi segundo Oliveira (1996: 223), “*o século da lenta criação do Estado Moderno*” em que o “*liberalismo surge, (...), como o tempo de centralização, afirmando a supremacia do Estado sobre os poderes locais*”. Efectivamente, com o estabelecimento do regime liberal a questão municipalista torna-se num assunto bastante aceso, e a reorganização administrativa passou a ser um assunto da ordem do dia.

Durante a prevalência deste Estado Liberal, várias tentativas políticas arrojadas de descentralização administrativa e financeira foram tentadas, nomeadamente através da publicação dos vários Códigos Administrativos, cuja duração sempre foi muito curta.

O Decreto nº23, de 16 de Maio de 1932, de Mouzinho da Silveira, estava relacionado com a administração pública, ditou o final dos forais e dividiu o território em três circunscrições territoriais: a província, a comarca e o concelho. Nestas circunscrições toda a autoridade pertence ao governo já que, apesar da existência de um corpo electivo (a junta geral da província, na província, a junta da comarca, na comarca e a câmara municipal, no concelho) este apenas tinha carácter deliberativo. O poder concentrava-se nos representantes do Governo, enquanto órgãos executivos, que eram o perfeito – na província -, o subprefeito - na comarca -, e o provedor - no concelho. Estes

representantes do Governo tinham competência sobre todas as áreas da administração pública, principalmente o perfeito, que detinha funções tanto de direcção como de fiscalização, já que este era o canal privilegiado de contacto entre o Governo e as circunscrições territoriais existentes.

As reformas de Mouzinho da Silveira sofreram uma grande contestação devido à excessiva centralização de poder, que acabaram por originar a reforma do Decreto nº23 (através da Carta de Lei, de 25 de Abril de 1835, regulamentada pelo Decreto de 18 de Julho do mesmo ano). Com esta revisão, o território passou a estar dividido em distritos, concelhos e freguesias, passando os representantes do Governo, em cada uma das circunscrições, a denominar-se por governadores civis, administradores do concelho e comissários da paróquia, respectivamente.

Num clima de continuado descontentamento, surge com a revolução setembrista o primeiro Código Administrativo, em 31 de Dezembro de 1836. Esta reforma, ligada ao nome de Passos de Manuel, tinha como principais objectivos a supressão de concelhos, reforçar as atribuições municipais e tornou semi-electivos diversos cargos de nomeação governamental. Substitui ainda o governador civil pelo administrador-geral do distrito.

O estado de desorganização com que a administração local se deparava, não foi resolvido com a reforma de Passos de Manuel, pelo que, em 29 de Outubro de 1840, foi aprovada uma nova lei que veio dar origem ao Código Administrativo de 1842. Este orientou-se no sentido da centralização, alargando-se a competência dos agentes do Poder Central, e apertando-se a tutela dos corpos administrativos. Criou-se o conselho municipal, formado pelos maiores contribuintes, e as freguesias deixam de ter o estatuto de autarquia administrativa e são apenas reconhecidas como comunidades religiosas e familiares. Neste código também foi recuperada a figura do governador civil.

Este código manteve-se em vigor até 1878, altura em que, sob a responsabilidade de Rodrigues Sampaio, foi publicado o novo Código Administrativo. Este tinha como principal característica o retorno à existência de três circunscrições territoriais: o distrito, o concelho e a freguesia, subsistindo em todas elas representantes do Governo.

Se o Código Administrativo de 1886, de José Luciano de Castro, não introduziu alterações significativas na divisão do território, nem nos representantes do Governo nas mesmas, o mesmo já não se pode dizer da legislação diversa publicada pelo Governo de Dias Ferreira, em 1892. Foram extintas as juntas gerais do distrito, por Decreto de 6 de

Agosto, passando o governador civil a acumular as funções de representante do Governo e representante dos interesses locais das populações residentes na circunscrição do distrito.

Posteriormente, as tendências centralizadoras persistem com o Código Administrativo de 1895-1896 de João Franco, que também extingue o distrito.

A crise vivida na administração local na época do Estado Liberal, em que o Município *“já não existia de alma própria, competência insubstaneável na cadeia normativa que é a verdadeira razão de ser do Estado”*, deve-se fundamentalmente a *“uma crise de ideias sobre a administração local”*, *“explicada pela adopção dos modelos franceses”* iniciada na Reforma de Mouzinho da Silveira (Saraiva, 2004: 3).

#### **1.4. Depois da República**

Se, no Estado Liberal, os Códigos Administrativos eram bastante moderados no que respeita à liberdade municipal, que em regra dependia sempre directa ou indirectamente do Poder Central, os finais do século XIX e inícios do século XX, em que Portugal deixou de ser Monarquia e passou a República, caracterizou-se pelo reforço da descentralização administrativa e financeira, tendo sido um dos períodos em que desapareceu quase por completo a tutela governamental sobre a administração local. Efectivamente, em 7 de Agosto de 1913, com a aprovação da Lei nº88, foi estabelecido que a Câmara seria eleita por sufrágio dos munícipes, e composta por um Senado Municipal e por uma Comissão Executiva, em que a única tutela existente seria exercida pelos tribunais judiciais. No entanto, e dado que esta lei não produziu um novo código, a administração autárquica concentrou-se no realizado na monarquia constitucional, isto é, as funções a desempenhar seriam as atribuídas pelo Código de 1878, reposto em vigor, provisoriamente, após a República, e ainda se recorreria ao Código de 1886 como legislação supletiva, enquanto não se promulgasse novo código.

*“Tudo isto se reflectiu em dificuldades de funcionamento que a ditadura instalada em 1926”, o Estado Novo, “ambicionou pôr termo com as «comissões administrativas» de nomeação ministerial, solução decretada a título de urgência mas que vigorou durante dez anos”* (Saraiva, 2004: 7). Assim, com o Estado Novo, a descentralização inicialmente pretendida deu novamente lugar ao centralismo do Estado. A publicação, a 31 de Dezembro de 1936, da lei administrativa, experimentalmente em vigor durante



quatro anos, deu origem ao Código Administrativo de 1940. A reforma deste Código, elaborada por Marcello Caetano, foi bastante importante na organização administrativa, e circunscreveu o território nacional em 4 níveis: a freguesia, o concelho, o distrito e a província, sendo que, apenas três eram autarquias – o distrito não era autarquia - e era dado especial relevo ao concelho, já que apenas este possuía órgãos de administração. Este Código insistiu na centralização das estruturas municipais, nas quais os municípios estavam sujeitos a uma tutela apertada, sendo os presidentes de câmara nomeados pelo Governo e a vereação eleita. Estas últimas, no entanto, sem intervenção eficaz no governo municipal que cabia ao presidente da câmara. Outra característica deste Código era a escassez de receitas próprias, já que o regime de financiamento era designado por “comparticipações ministeriais” e era gerador de uma grande dependência face ao poder central.

Também a Constituição de 1933, que vigorou até 1974, considerava as AL como elemento estrutural da Nação, quando na prática o Governo Central exercia um predomínio total sobre os governos locais. As suas atribuições eram diminutas, em consequência do modelo de centralização imposto pelo Estado Novo, tendo-lhes sido inclusivamente retiradas competências, deixando-as apenas com funções meramente administrativas, dependentes do poder central e das políticas levadas a cabo pelo Governo. Daqui decorre que a sua autonomia era de carácter duvidoso, já que estavam dependentes directa e indirectamente do Governo a vários níveis (político, económico, financeiro), havendo até uma subversão dos princípios característicos do poder local, na medida em que ficavam a cargo do Governo todas as decisões respeitantes às populações que as autarquias locais supostamente representavam.

A noção mais actual de AL está subjacente à origem do Estado Moderno, em que passa a existir a legitimidade democrática do Estado e a problemática de centralização-descentralização da organização do Estado.

### **1.5. Os Municípios Actuais**

Na sequência da Revolução de 1974, o modelo de gestão autárquico foi interrompido, já que, *“ainda antes da publicação de qualquer nova legislação administrativa, os presidentes das Câmaras foram saneados e comissões administrativas exerceram tumultuariamente o poder autárquico”* (Saraiva, 2004: 8). Foi, posteriormente, a

Constituição de 1976 que proclamou institucionalizar o verdadeiro poder local e os actuais sistemas de AL. Efectivamente, a partir do 25 de Abril de 1974, o poder local passa a ser visto e a ser exercido de outra forma, com novos fundamentos e princípios. Prevê-se constitucionalmente o princípio da descentralização administrativa, e, segundo refere Saraiva, a *“renovação da vida política local, o aparecimento de uma nova classe dirigente – os autarcas – e um progresso rápido na qualidade de vida das populações afastadas dos grandes centros”* (2004: 9).

No que respeita ao enquadramento financeiro, face às novas valências que, os municípios passaram a exercer, nomeadamente no que respeita a obras de saneamento básico, abastecimento de água, energia eléctrica e mesmo iniciativas culturais, o problema foi nos primeiros anos resolvido com as volumosas dotações orçamentais do Orçamento de Estado (OE). Até que, a partir de 1979, após a publicação da primeira LFL, passaram a ser afectos às AL vários impostos, e mesmo um montante pré-estabelecido do OE, permitindo-lhes, dentro dos limites legais, ajustar as suas receitas aos objectivos que se lhes afigurem mais adequados. Este novo regime aplicado às AL após o 25 de Abril de 1974, será abordado de uma forma mais pormenorizada nos capítulos seguintes.

Em suma, e conforme refere Caupers (1994: 411) relativamente à evolução do poder local, uma situação que é possível verificar é a *“nítida predominância do centro sobre a periferia”*, já que *“foram impostas pelo centro as diversas divisões do país; foi quase sempre o centro que governou as «autarquias locais»; foi o centro que assumiu as novas e crescentes funções de Estado (...); até quando houve alguma descentralização, foi porque o centro assim o decidiu!”*. Apenas em finais dos anos 70 é que as mesmas alcançaram uma dinâmica própria e deram um salto qualitativo e verifica-se a intenção de quererem realmente influenciar o centro (Governo).

## 2. Definição de Autarquia Local e seu Enquadramento no Sector Público Administrativo em Portugal

A CRP estabelece no nº2 do artigo 82º que o “*sector público*<sup>4</sup> é constituído pelos meios de produção cujas propriedade e gestão pertencem ao Estado e a outras entidades públicas”.

É ainda definida como incumbência prioritária do Estado, no âmbito económico e social, “*assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do sector público*” [artigo 81º, alínea c)].

A estrutura da Administração Pública em Portugal, numa óptica económica, é apresentada por Sousa Franco como sendo a seguinte:

**Figura 1 - Estrutura do Sector Público**

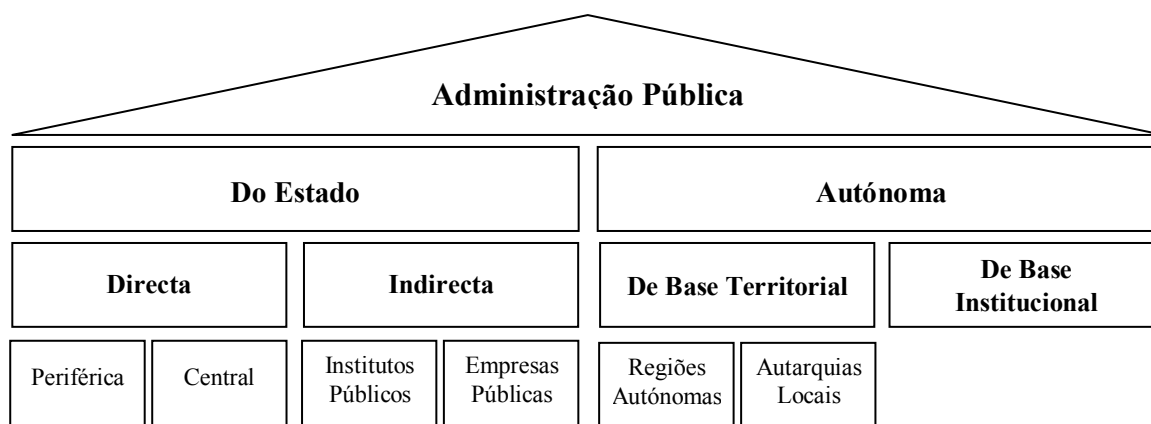
<b>SECTOR PÚBLICO</b>	<b>Sector Público Administrativo</b>	Administração Central	- Estado (constituído pelos Serviços Públicos Integrados ou Simples); - Administração Central Autónoma
		Segurança Social	
		Administração Regional	- Regiões Autónomas
		Administração Local	- Regiões Administrativas - Municípios - Freguesias
	<b>Sector Empresarial do Estado (SEE)</b> constituído pelas empresas públicas		

**Fonte:** Franco (2003: 472)

A estrutura da Administração Pública, à luz do Direito Administrativo, é apresentado por Pires Caiado e Ana Pinto da seguinte forma:

<sup>4</sup> Franco define Sector Público de uma forma objectiva “*como o conjunto de actividades económicas de qualquer natureza exercida pelas entidades públicas (Estado, associações e instituições públicas, quer assentes na representatividade e na descentralização democrática, quer resultante da funcionalidade-tecnocrática e da desconcentração por eficiência)*” e de uma forma subjectiva como “*o conjunto homogéneo de agentes económicos*” que desenvolvem as actividades públicas (2007: 142)

**Figura 2 - Estrutura das Administrações Públicas em Portugal**



**Fonte:** Caiado e Pinto (2002: 26)

O que distingue estas duas estruturas é a sua base. Isto é, a estrutura proposta por Sousa Franco foi elaborada, como referido, numa óptica económica e em consonância com a sistematização efectuada pelo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais da Comunidade<sup>5</sup> (SEC95) e divide o Sector Público em SPA e em SEE.

Já a segunda estrutura apresentada por Pires Caiado e Ana Pinto é uma estrutura mais orinetada para a vertente do Direito Administrativo, e vai buscar a sua essência à alínea d) do artigo 202º da CRP, que distingue três modalidades de Administração Pública:

- A administração directa do Estado (ministérios e as direcções gerais no caso da central e por exemplo os governos civis no caso da periférica);
- A administração indirecta do Estado (serviços personalizados, as fundações públicas e os estabelecimentos públicos);
- A administração autónoma (arquipélagos dos Açores e da Madeira no caso das regiões autónomas e municípios, freguesias e regiões administrativas no caso das AL e as associações públicas).

Assim, e pela análise destas duas estruturas, as AL são parte integrante do SPA, e são entidades da administração autónoma de base territorial.

No que respeita à sua definição, podem-se sistematizar as seguintes:

<sup>5</sup> O SEC 95 foi introduzido pelo Regulamento (CE) nº2223/96, de 25 de Junho em substituição do Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas e que é uma versão europeia do Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas e contém o quadro de referência das normas, definições, classificações e regras contabilísticas comuns para a elaboração das contas dos Estados Membros (EM), segundo as necessidades estatísticas da Comunidade Europeia, com vista à obtenção de resultados comparáveis entre os EM.

**Tabela 1 - Definições de autarquias locais**

<b>Autor</b>	<b>Definição</b>
CRP	Define-as como <i>“pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”</i> (nº2 do artigo 235º).
Marcello Caetano	Define AL como <i>“a pessoa colectiva de direito público correspondente ao agregado formado pelos residentes em certa circunscrição do território nacional para que os interesses comuns resultantes da vizinhança sejam prosseguidos por órgãos próprios dotados de autonomia dentro dos limites da lei”</i> .
Sousa Franco	Define a AL como sendo <i>“centros autónomos de decisão (...) representativos dos cidadãos que vivem numa determinada circunscrição administrativa do Estado (municípios, fregueses, vizinhos)”</i> .
Freitas do Amaral	São <i>“pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução de interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes”</i> .

**Fonte:** CRP, Caetano (2005: 193), Franco (2003: 275) e Amaral (2006: 480)

Nestas definições constam cinco elementos essenciais que devem compor o conceito de AL: circunscrição territorial ou território, agregado de pessoas ou população, interesses comuns, órgãos próprios e autonomia.

De uma forma sucinta, o território determina a população que vai ser governada pelos seus órgãos e delimita o âmbito de acção desses mesmos órgãos. A população é o principal elemento da AL, na medida em que é para prosseguir os seus interesses que esta existe. Os interesses comuns são os interesses da população situada naquela circunscrição territorial em consonância ou não com o interesse nacional. Os órgãos próprios que são eleitos por sufrágio universal, directo e secreto e que representam a respectiva população. Finalmente, a autonomia é a capacidade e a liberdade que têm para prosseguir as suas atribuições e competências e a capacidade para obter os recursos financeiros necessários para financiar as suas actividades.

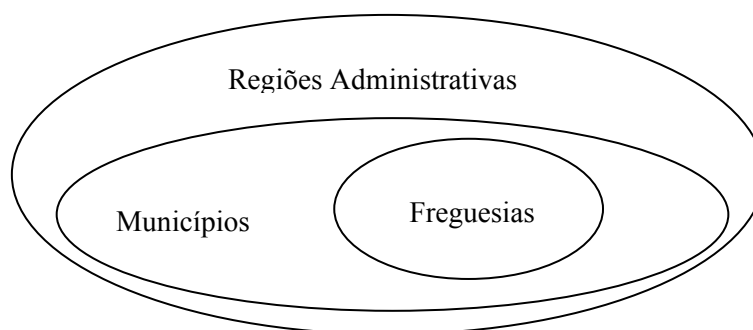
No fundo, as AL são um importante veículo de desenvolvimento político-

administrativo, que tem um poder de resposta mais eficaz aos desafios com que são confrontadas as políticas sectoriais definidas pela AC. O papel das AL é adequar essas respostas às especificidades das suas comunidades locais.

A existência das AL também permite que estas definam prioridades que podem variar de comunidade para comunidade de uma forma mais eficaz que certamente a AC não conseguiria atingir, e permite também que as próprias populações sejam mais participativas na vida local pública e nos processos democráticos.

As categorias de AL existentes em Portugal são, segundo o nº1 do artigo 236º da CRP as seguintes:

**Figura 3 - Categorias de Autarquias Locais segundo a Constituição da República Portuguesa**



Fonte: CRP

As regiões administrativas são uma autarquia supra-municipal de âmbito regional (substitui o distrito). Os municípios são uma entidade da divisão administrativa intermédia, e as freguesias são a mais pequena circunscrição administrativa existente e trata-se de subdivisões dos concelhos. São obrigatórias, no sentido de que todos os concelhos têm pelo menos uma freguesia<sup>6</sup>, e todas são dotadas de personalidade jurídica e com certa autonomia administrativa e financeira, constituindo-se de certos órgãos político-administrativos.

É de salientar ainda que as regiões administrativas ainda não foram criadas, uma vez que o resultado do referendo à Regionalização, de 8 de Novembro de 1998, foi o «não» à criação destas regiões. No caso das Regiões Autónomas dos Açores (RAA) e da Madeira (RAM) as AL existentes são apenas os municípios e as freguesias. Actualmente, a autonomia local assenta na existência de 308 municípios (278 no continente e 30 nas RA) e 4.159 freguesias (4.050 no território continental e 209 nos

---

<sup>6</sup> Excepto o de Vila do Corvo onde, essa divisão territorial não existe.

territórios insulares).

### **3. Princípios Estruturantes da Administração Local**

Ainda no que respeita à CRP, o nº1 do artigo 6º refere que o “*Estado é unitário<sup>7</sup> e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das AL e da descentralização da Administração Pública*”.

Pela leitura da norma anterior constata-se que as AL gozam de autonomia para levar adiante as suas atribuições e competências de acordo com os princípios da descentralização e da subsidiariedade.

A tabela seguinte sintetiza o conceito de cada princípio no âmbito das relações entre a AC e a AL segundo a óptica de Neves, sendo que nos pontos seguintes se irá desenvolver cada um deles mais pormenorizadamente.

**Tabela 2 - Princípios estruturantes das AL**

<b>Princípios</b>	<b>Conceito/Característica</b>
Autonomia Local	“... capacidade das autarquias prosseguirem livremente a realização das suas atribuições através dos seus órgãos e sob a sua inteira responsabilidade” (2004:9)
Descentralização	“... transferência de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais, tendo como finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional, a promoção da eficiência e da eficácia da gestão pública, garantindo os direitos dos administrados” (2004: 12).
Subsidiariedade	“... postula que a transferência de atribuições e competências se efectue para autarquia local melhor colocada para prosseguir, tendo em conta a amplitude, a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia” (2004: 13)

**Fonte:** Neves (2004)

<sup>7</sup> Relativamente à unidade do Estado, Gomes Canotilho e Vital Moreira referem que este princípio não permite a existência de “qualquer forma de «Estado composto», segundo um esquema federal ou outro”, mas sim, e de uma forma sumária, de um Estado com uma só Constituição, órgãos de soberania únicos para todo o território nacional, uma ordem jurídica com clara definição de quem tem competência para exercer competências políticas e legislar (2007: 232).

### **3.1. Autonomia Local**

Relativamente à autonomia local, para além de estar consagrada como princípio no artigo anteriormente referido da CRP, também é referenciada na Carta Europeia da Autonomia Local<sup>8</sup> (CEAL). Esta refere, no nº1 do artigo 3º, que autonomia local é “*o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos*”.

Desta definição pode retirar-se que se pretende que as AL tenham o direito formal de se gerirem a si próprias e, assim, os assuntos relacionados com a sua população. Esta capacidade só será efectiva se for acompanhada pelos meios suficientes para levarem a cabo as suas funções. Sendo assim, a autonomia local deve ser apreciada tendo em conta as atribuições e competências das AL, assim como o grau de liberdade com que as prosseguem.

*“Para se falar de poder local verdadeiramente autónomo é necessário que as Autarquias: tenham atribuições e competências suficientemente latas; tenham um amplo grau de autonomia administrativa e financeira; sejam dotadas de meios humanos, materiais e técnicos necessários; não sejam excessivamente controladas pela tutela do poder central”* (Costa, 2003: 45).

Pode retirar-se destas afirmações que o grau de autonomia pode ser avaliado através da medida de cada um dos elementos que a compõem. Esses elementos são os seguintes:

- Atribuições das autarquias locais (esfera de atribuições);
- Meios, financeiros e outros;
- Poderes dos órgãos autárquicos para prosseguirem as atribuições (esfera de poderes).

As AL poderão ter muitas atribuições, mas se os órgãos autárquicos não tiverem os poderes adequados e os meios necessários para as prosseguir, a sua autonomia será reduzida porque ficam dependentes de outras entidades que têm esses poderes e esses meios e a eles têm que recorrer.

---

<sup>8</sup> A CEAL apareceu da vontade de representantes das AL serem reconhecidas num documento jurídico internacional a sua dependência política, administrativa e financeira. Em Novembro de 1984, o Conselho da Europa através do seu Conselho de Ministros submeteu à discussão a versão final da Carta em Roma e em 15 de Outubro de 1985 a mesma é assinada. Após esta aprovação, a Carta com o estatuto de convenção internacional, foi aberta à assinatura em Outubro do mesmo ano. No fundo, o pretendido pela Carta é assegurar a autonomia das AL respeitando para tal um conjunto de regras nela estipulados. Portugal adoptou a CEAL em 23 de Outubro de 1990 através do Decreto de Ratificação do Presidente da República nº53/90 sobre a Resolução da Assembleia da República nº28/90, da mesma data.



Por outro lado, não basta ter atribuições, poderes e meios. É necessário também que outras entidades não diminuam esses poderes e esses meios sempre que lhes aprouver. Quer dizer que, para se conhecer num dado momento o grau de autonomia das AL, tem que se conhecer um quarto elemento: o poder de tutela do Governo sobre as AL, nomeadamente saber se esse poder de tutela permite ou não reduzir ou condicionar os outros três elementos (as atribuições, os poderes dos órgãos autárquicos e os meios).

Também se pode afirmar que uma autonomia local só é legítima se abranger obrigatoriamente uma autonomia administrativa, uma autonomia financeira e uma autonomia regulamentar.

A autonomia administrativa é “*o poder de praticar actos administrativos definitivos e executórios próprios*” (Franco, 2003: 26). Ou seja, é a aptidão que as AL possuem para a prática de actos definitivos e a sua não dependência hierárquica em relação ao Estado. O Estado, nesta situação, limita-se apenas a exercer a tutela da legalidade, conforme previsto no artigo 242º da CRP, que “*consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos*” e nos nºs 1 e 2 do artigo 8º da CEAL.

A autonomia regulamentar, também denominada de normativa, prevista no artigo 241º da CRP, refere que “*As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar*”. As AL possuem uma área regulamentar própria que não necessita de existência prévia e específica de uma lei, isto é, tem a faculdade de criar regulamentos independentes.

A autonomia financeira está prevista no artigo 238º da CRP, quando prescreve que as AL “*têm património e finanças próprios*” e “*podem dispor de poderes tributários*”. Também a CEAL contempla esta autonomia financeira no seu artigo 9º, quando menciona que: “*As autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais pode dispor livremente no exercício das suas atribuições*”. Nabais (2007: 133) refere que ter autonomia financeira significa que as “*autarquias locais devem dispor de receitas suficientes para a realização das tarefas correspondentes à prossecução das suas atribuições e competências*”. O tema da autonomia financeira será mais desenvolvido na segunda parte deste estudo.

Pereira *et al.* (2005: 346) referem ainda a existência de uma autonomia política que

“significa que se tratam de dois níveis de governo<sup>9</sup>, com os respectivos executivos e assembleias representativas” que “detêm autonomia orçamental”, isto é, que os seus orçamentos são elaborados, aprovados, executados e fiscalizados (internamente) de forma autónoma pelos seus órgãos.

Para Amaral (2006: 490 e 492) o princípio da autonomia local não pode ser indissociado do livre poder de decisão que as AL detêm no que respeita aos assuntos do seu próprio interesse, “sob pena de se atentar contra o princípio do Estado Democrático”. Na actualidade, todos os assuntos públicos devem ser tratados em conjugação com o Estado e as AL, e é errado pensar-se que os assuntos nacionais e os assuntos locais estão separados. Amaral refere, ainda, que este princípio pressupõe o seguinte:

- Ter o direito e a capacidade de se regulamentarem e gerirem conforme constante no artigo 3º, nº1 do CEAL, e que já se teve oportunidade de referir anteriormente;
- Ter o direito de intervir na definição das políticas nacionais que afectem os interesses das próprias populações;
- Ter o direito de dividir com o Estado ou regiões as decisões em matérias de interesse comum;
- Ter o direito de regulamentarem, tanto quanto possível, a aplicação de normas ou planos nacionais de forma a enquadrá-los o melhor possível na realidade local que representam.

Sumariamente, o referido autor entende que, o princípio da autonomia local, para além de evidenciar a sua importância no domínio de exclusividade que as AL detêm ao exercer as suas funções, também foca a sua intervenção participativa, não só ao executar as decisões tomadas pela AC, mas também intervir na definição dessas decisões, e mesmo ter poder decisório independente de qualquer outra entidade.

No entanto, Carvalho (1996: 38) admite que esta autonomia constitucionalmente atribuída está fortemente condicionada por duas razões:

- Pelos desiguais graus de desenvolvimento das AL, o que origina diferente capacidade para arrecadar meios financeiros;
- Pelos diferentes graus de necessidade que se verificam entre as diversas AL, quer no domínio de infra-estruturas, quer no domínio cultural e ambiental.

---

<sup>9</sup> Ao referir-se à Administração Regional e Administração Local.

Já Costa (2003: 46) impõe como limites ao exercício da autonomia local os seguintes:

- “*Salvaguarda da Unidade do Estado e o respeito pelo princípio da prevalência do interesse geral sobre o particular*” (decorrente do previsto no artigo 6º da CRP);
- *A existência de funções que, por natureza, são incompatíveis com a partilha geográfica de responsabilidades;*
- *A sujeição a tutela administrativa por parte do Governo”.*

### **3.2. Princípio da Descentralização**

O princípio da descentralização<sup>10</sup> está consagrado constitucionalmente no nº1 do artigo 6º da CRP, e concretiza-se mediante a transferência de atribuições e competências do poder central para os outros níveis de poder político (regional ou local). Ou seja, a descentralização é, por definição, política e, por consequência, administrativa, já que sem a descentralização política não existe descentralização administrativa.

Para Caupers (1994: 231), o princípio da descentralização impõe a ideia de que Estado forçosamente “*não dispõe do monopólio da prossecução do interesse público*”. Também reconhece, em termos gerais, que do artigo 267º da CRP se podem extrair dois tipos de descentralização: a do tipo territorial, que está na origem das autarquias locais e que considera como “*um verdadeiro princípio enformador do Estado social de direito, objecto de uma garantia constitucional solene*”, e a descentralização do tipo institucional ou não territorial, que dá lugar ao aparecimento de institutos públicos e entende que “*mais que não é que uma técnica organizativa do Estado comparável à desconcentração*” (Caupers, 1994: 103).

Freitas do Amaral (2006: 878), para além da descentralização territorial e institucional, defende a também a existência de uma descentralização associativa, sendo que esta última “*dá origem às associações públicas*”. No entanto, considera que a descentralização em sentido estrito existe apenas ao nível territorial, por entender que nos outros dois casos existe apenas devolução de poderes.

---

<sup>10</sup> Não deve confundir-se descentralização com desconcentração. Pode-se falar em desconcentração quando se assiste à difusão de poder de decisão por vários níveis hierárquicos, vários escalões de uma mesma organização, como o que sucede com a administração central que desconcentra as suas atribuições e competências nos ministérios, direcções gerais, ...

Por sua vez, Franco (2003: 5) refere as várias configurações que a descentralização pode assumir: a descentralização política, que origina “*formas de administração autónoma, com base territorial, assentes num verdadeiro auto-governo*” como é o caso das RA; e a descentralização administrativa que origina a criação de “*novas pessoas colectivas de direito público, (...) que exercem as funções cometidas ao Estado-Administração, mas com relativa autonomia*”, como é o caso dos institutos públicos (descentralização institucional ou horizontal) e das AL (descentralização territorial).

No caso das AL, e conforme se pode constatar no artigo 237º da CRP, a descentralização administrativa concretiza-se mediante a transferência de atribuições e competências do Estado para as AL, tendo em conta, nomeadamente, o “*constante alargamento e*” a “*crescente complexificação das funções do Estado e da vida administrativa*” (Amaral, 2006: 350), tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e a promoção de uma gestão pública eficiente e eficaz. Neste enquadramento, para Neves (2004: 29) a descentralização administrativa implica assim, a criação e reconhecimento de “*pessoas colectivas de direito público (institutos públicos ou autarquias institucionais) e a cada uma delas comete o exercício de uma atribuição ou um feixe de atribuições*” que caberiam ao Estado.

No caso português, a partir da Revolução do 25 de Abril de 1974, as AL passaram a ser consideradas como verdadeiro poder local, em que a auto-administração passou a ser o seu elemento essencial. A Constituição de 1976 institui as AL como estruturas de poder local, descentralizadas e dotadas de órgãos representativos de origem democrática.

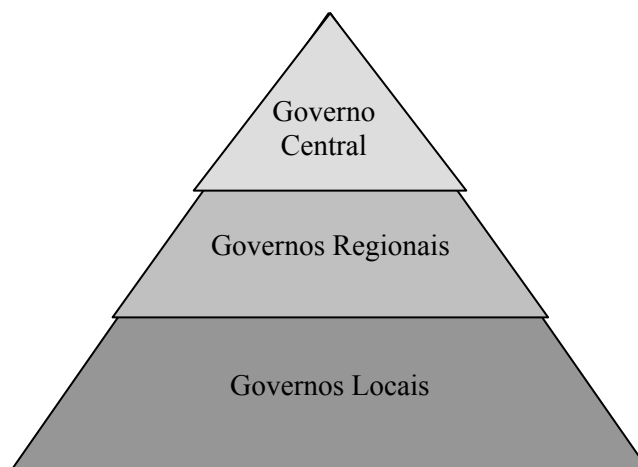
Assim, a administração pública<sup>11</sup> passou a ser exercida efectivamente por vários níveis territoriais. Apesar de a Constituição portuguesa referir que o Estado é unitário, admite a existência de outras instituições e organizações que também exercem funções cometidas ao Estado-Administração.

Assim, e segundo a CRP, os níveis de governo encontram-se distribuídos conforme se demonstra no esquema seguinte:

---

<sup>11</sup> Sousa Franco (2003: 9) define administração pública em sentido objectivo como as “*actividades do Estado que, no âmbito definido pelas suas orientações políticas e com subordinação às normas jurídicas, visa realizar os interesses colectivos da sociedade...*”.

**Figura 4 - Níveis de governo em Portugal**



**Fonte:** Adaptado Baleiras (2001: 3)

Assim, existe então o Governo Central, dois Governos Regionais que coincidem com a RAA e a RAM, e os Governos Locais que são representados pelos municípios e pelas freguesias. No Continente existem apenas dois níveis: o Governo Central e o Governo Local, sendo que, nos Arquipélagos surgem os Governos Regionais. É ainda de salientar que todos estes níveis de governo são responsáveis pela provisão pública de bens e serviços.

Esta forma de governação baseia-se no princípio da descentralização, em que o Governo Central transfere para as outras esferas de governo certas atribuições e competências. Efectivamente tem sido demonstrado que esta transferência para outros níveis de governo, como é o caso das AL, conduz a uma maior eficiência, eficácia e economia de escala<sup>12</sup>, devido fundamentalmente ao facto destas estarem limitadas numa área geográfica e de conhecerem melhor as necessidades prioritárias das suas populações (Bilhim, 2004:42).

Os estados mais centralizados tomaram consciência de que a descentralização pode trazer bastantes benefícios, nomeadamente o cumprimento dos 3 E's<sup>13</sup> (Eficiência,

---

<sup>12</sup> As economias de escala traduzem-se na redução dos custos unitários de um produto (ou operação) com o aumento do volume produzido num determinado período de tempo. As economias de escala dificultam a entrada na medida em que força o novo concorrente ou a instalar uma maior capacidade de produção e a sustentar uma forte reacção por parte das empresas já existentes, ou então a entrar na indústria numa escala inferior e colocar-se numa situação desvantajosa em termos de custos. As economias de escala podem existir em, praticamente, todas as funções de uma entidade.

<sup>13</sup> “(…), *economia significa poupança ou racionalização de recursos, eficácia a quota de realização efectiva dos fins da organização programados para o período considerado e eficiência a realização de tais objectivos com o mínimo de custos e de efeitos prejudiciais ou perversos (em termos de tempo, de meios humanos, materiais e financeiros, ...)*” (CEDOUA, FDC, IGAT, 2006: 63). Esquematicamente, os

Eficácia e Economia) diminuindo o peso do governo central na economia nacional.

Em Portugal, e como já se referiu, esta descentralização verificou-se como uma verdadeira intenção de descentralização após a Revolução do 25 de Abril de 1974 e principalmente com a publicação da primeira LFL em 1979. Desde essa altura, as AL gozam de um poder que até aí nunca tiveram.

Bilhim (2004: 43) analisa a noção de descentralização sob três contextos:

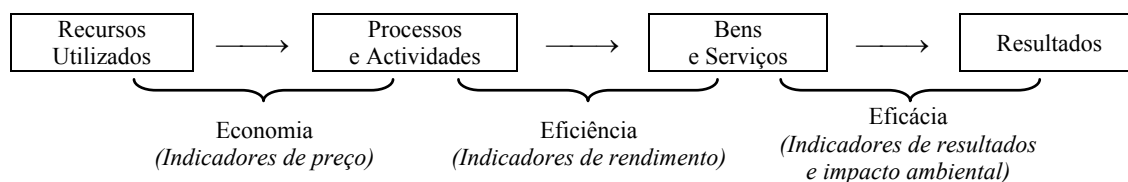
1. É associada à ideia de especialização, em que refere que tal como nas empresas existe a necessidade de se adaptar aos mercados para melhor competir;
2. É uma forma de reorganizar a prestação de serviços para melhor responder às necessidades dos cidadãos;
3. Entende-se como uma forma de *empowerment* dos funcionários, em que se dá ao funcionário que se encontra no local, estrutura hierárquica mais próxima do problema, a capacidade de decisão – delegação de competências.

Apesar da importância do princípio da descentralização em todo o processo democrático de repartição do poder entre o Estado e as AL, Ruivo (2004: 8) refere que “*a descentralização continua a assemelhar-se a um processo muito ambíguo (mesmo tendo em conta o trabalho real das autarquias), em que as transferências de competências se aproximam mais de um jogo do empurra, sem linha de rumo clara*”.

Este princípio da descentralização, e mesmo o da autonomia local, levam à existência de um poder tutelar da função administrativa<sup>14</sup> por parte do Governo. A tutela

---

3 E's podem ser definidos da seguinte forma:



**Fonte:** Costa (2007: 47)

<sup>14</sup> Para além da tutela administrativa, podem fazer-se referência a outras formas de controlo da actividade das autarquias locais, das quais se destacam, nomeadamente:

- A tutela patrimonial e financeira que é da responsabilidade da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), cuja acção se centra na análise da legalidade e da regularidade da receita e da despesa públicas e na apreciação da sua racionalidade económica, visando sempre a boa gestão financeira dos fundos públicos. Esta tutela também é exercida pelo Tribunal de Contas (TC) que tem competência não só para julgar as contas respectivas, como também controlar à priori, a legalidade e a cobertura orçamental das despesas, assim como a apreciação prévia de certos contratos de despesa pública, nomeadamente no que respeita a contratos de empreitada a partir de um determinado montante e os contratos de novos empréstimos bancários (se o parecer for positivo, o Tribunal emite um “visto”), assim como realizar por iniciativa própria ou a solicitação da Assembleia da República (AR) ou Governo, auditorias às autarquias e apreciar a legalidade, economia, eficiência e eficácia, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das AL, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno. Também ainda no que respeita às contas das AL, para além de serem verificadas pelo TC, numa primeira fase os órgãos deliberativos têm competência

administrativa consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das AL que, para além de estar especificado no artigo 8º da CEAL, também está previsto na CRP, tanto no artigo 199º quando refere na sua alínea d) que compete ao Governo “*exercer tutela (...) sobre a administração autónoma*”, como no 242º que refere especificamente o poder de tutela que é exercido sobre as AL. Este poder de tutela caracteriza-se essencialmente por um conjunto de poderes de intervenção, no caso das AL, por parte do Governo<sup>15</sup> como órgão superior da administração pública, com vista a controlar a sua acção administrativa, nomeadamente controlar a regularidade e verificar a legalidade dos respectivos actos.

Segundo a CRP e a Lei nº27/96, de 1 de Agosto (Regime Jurídico da Tutela Administrativa), a tutela administrativa, no caso das AL, visa apenas o controlo da legalidade<sup>16</sup> dos actos e é inspectiva<sup>17</sup>. Assim, “*versa sobre a fiscalização dos órgãos, serviços, documentos e contas da entidade tutelada na verificação do cumprimento da Lei*” (Costa, 2003: 24) e pode ser exercida tanto à *priori* (quando consiste em autorizar a prática de determinado acto), como à *posteriori* (quando consiste em aprovar a prática de determinado acto).

Segundo o artigo 3º da Lei nº27/96, as formas de exercer a tutela administrativa são: através de inspecções, inquéritos e sindicâncias. As inspecções efectuam-se regularmente, de acordo com um plano anual aprovado pelas entidades competentes e visam verificar se tudo se encontra de acordo com a lei; já os inquéritos e as

---

para apreciar e votar esses documentos.

- O processo de ratificação pelo Ministério da tutela dos planos directores municipais, que tem como finalidade verificar a conformidade destes com as normas regulamentares, assim como a conformidade e articulação com outros planos supra municipais.

<sup>15</sup> Segundo o artigo 5º da Lei nº27/96, de 1 de Agosto, a tutela administrativa compete ser exercida pelo Ministro das Finanças e pelo Ministro competente em matéria de administração local (que no caso do XVII Governo Constitucional é o Ministro de Estado e da Administração Interna). Tendo ainda em conta o nº2 do artigo 291º da CRP, no caso do continente, cabe também aos Governadores Civis “*exercer os poderes de tutela na área do distrito*” e a alínea m) do nº1 do artigo 227º da CRP, cabe às RA o poder de tutela sobre as AL localizadas nessas regiões. A tutela inspectiva de natureza genérica sobre a legalidade de actuação das AL é exercida pela Inspecção-Geral da Administração do Território (IGAT) e desenvolve-se em dois vectores: verificar o cumprimento das obrigações impostas por lei às AL e apoio aos responsáveis pelos serviços das autarquias, dando conhecimento aos mesmos das deficiências e irregularidades encontradas no decurso das visitas de inspecção e prestando os esclarecimentos necessários com vista ao seu suprimimento.

<sup>16</sup> A tutela quanto ao seu fim pode ser de mérito (quando visa controlar o mérito das decisões administrativas da entidade tutelada) e da legalidade (quando visa controlar a legalidade das decisões administrativas da entidade tutelada)

<sup>17</sup> A tutela quanto ao seu conteúdo pode ser inspectiva (poder de fiscalização da organização e funcionamento da entidade tutelada), integrativa (poder de autorizar ou aprovar actos da entidade tutelada), sancionatória (poder de aplicar sanções por irregularidades detectadas na entidade tutelada), revogatória (poder de revogar os actos administrativos praticados pela entidade tutelada) ou substitutiva (poder da entidade tutelar suprir omissões da entidade tutelada).

sindicâncias podem ser desencadeadas pelas entidades competentes ou por denúncia e respeitam à verificação, no primeiro caso, “*da legalidade de certo acto ou de comportamento de um dado indivíduo*”, e no segundo caso quando “*se suspeita da existência de uma situação geral de ilegalidades numerosas e imputáveis a vários indivíduos*” (Amaral, 2006: 649).

### **3.3. Princípio da Subsidiariedade**

O princípio da subsidiariedade está subjacente no parágrafo 3 do artigo 4º da CEAL, onde se refere que “*o exercício das responsabilidades deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos*”. Tal que significa que tudo o que pode ser resolvido pelo nível de poder político mais “baixo”, mais próximo dos cidadãos, deve sê-lo. Sendo assim, o Estado apenas deve intervir directamente na realização de tarefas quando a um nível inferior estas não possam ser concretizadas de forma mais eficaz. Isto é, a repartição das tarefas públicas deve ser independente da natureza dos interesses.

Canotilho e Moreira (2007: 233) associam a este princípio duas ideias chave: “*a ideia de «proximidade do cidadão»*”, e a existência de uma administração autónoma em que existe separação de atribuições, competências e funções dos seus órgãos perante o Estado.

## **4. As Atribuições e Competências das Autarquias Locais**

O Estado e demais poderes públicos têm, numa economia de mercado, uma situação tendencialmente passiva em relação à provisão de bens e serviços, e só intervêm quando o mercado não é capaz de satisfazer, o melhor possível, os interesses de todos os membros de uma determinada comunidade. Assim, intervêm apenas quando existem necessidades que não obedecem às lógicas de mercado e que só os poderes públicos podem consubstanciar.

No caso das AL, no uso das atribuições que lhes são conferidas por Lei, elas desenvolvem um conjunto de actividades que visam a satisfação das necessidades locais. Estas não são mais do que necessidades que são satisfeitas pelo consumo de bens e serviços públicos<sup>18</sup> providos pela administração local, de acordo com as funções que

---

<sup>18</sup> Os bens e serviços públicos possuem características particulares: não implicam exclusividade, nem rivalidade, isto



lhes estão destinadas.

Segundo Carvalho (1996: 31) a actividade económica das AL pode ser definida “*como a que promove ou assegura a satisfação das necessidades locais, através do processo de transformação de bens económicos que retiram da economia ou que lhe são fornecidos pelo Estado, garantindo deste modo um adequado nível de provisão de bens e serviços colectivos locais*”. Isto é, tendo em vista atender à prossecução de interesses das respectivas populações, têm como objectivo principal a maximização do bem-estar dos residentes na respectiva área territorial.

Como representantes do poder local, as AL são entidades que, como parte integrante do Estado, têm as suas próprias atribuições e competências no quadro dos princípios da descentralização e da autonomia administrativa e financeira entre a AC e AL. Assim, o poder local desempenha um número cada vez maior de atribuições e competências, decorrentes do processo de descentralização.

A figura seguinte mostra de uma forma sintetizada a diferença existente entre as atribuições do Estado e das AL:

**Figura 5 - Atribuições do Estado vs atribuições das Autarquias Locais**

ESTADO	AUTARQUIAS LOCAIS
Compete tratar de negócios colectivos, provendo a satisfação de necessidades de carácter geral	Compete prosseguir interesses locais, que se traduz em assegurar a satisfação das necessidades de carácter local ou exclusivamente local
▼	▼
O Estado reserva para si as funções de interesse geral, de modo a assegurar o fornecimento de bens e serviços públicos que interessem a toda a população (ex: administração da justiça, defesa nacional, as vias de comunicação essenciais, ...).	Nas AL devem estar concentradas todas as funções de interesse local imediato, isto é, as funções de interesse primário das respectivas populações (ex: abastecimento de água, saneamento, ...).

**Fonte:** Adaptado do texto de Carvalho (1996: 38)

Como já se teve oportunidade de referir, às AL compete tratar da prossecução de

---

é, não é possível limitar a sua utilização a uma só pessoa e os consumidores não necessitam de concorrer entre si para os obterem, pelo que, os mecanismos de preço que fundamentam o jogo de mercado não são aplicados. No caso destes bens e serviços, a cobertura dos seus encargos que acarreta a sua produção é assegurada por recursos cobrados coercivamente via impostos. Já os bens e serviços privados “*satisfazem necessidades individuais, são produzidos por agentes privados, implicam concorrência entre os consumidores e o preço que resulta do jogo entre consumidores*” (Costa, 2003: 54).

interesses locais, o que se traduz em assegurar a satisfação das necessidades de carácter local ou exclusivamente locais, enquanto que ao Estado compete tratar de negócios colectivos, provendo a satisfação das necessidades de carácter geral.

Para prosseguir essa satisfação de necessidades de carácter local, o Estado criou um quadro de atribuições e competências a transferir para as AL. Actualmente ele concretiza-se na existência da Lei nº159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as AL, e da Lei nº169/99, de 18 de Setembro (alterada e republicada pela Lei nº5-A/2002, de 11 de Janeiro), que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

O actual quadro do exercício das atribuições e competências das AL enuncia taxativamente os domínios de que as AL dispõem de atribuições. No entanto, esses domínios têm uma abrangência muito mais ampla. Segundo Amaral (2006: 554), este diploma *“reúne num só documento as atribuições já transferidas e as atribuições a transferir e traça um quadro lógico dos princípios a que deve obedecer cada operação de transferência de atribuições”*. Efectivamente, o actual regime reveste-se de uma configuração muito simples, recorrendo a princípios de descentralização, autonomia (artigo 1º da Lei nº159/99) e subsidiariedade (nº1 do artigo 3º da Lei nº159/99), que permitem uma maior flexibilização na concretização local do quadro definido para a transferência de competências da AC para os órgãos das AL.

Face às disposições legalmente consagradas, o exercício de novas competências pelos municípios, no quadro dos investimentos públicos, seria efectuado de uma forma progressiva e fixou o prazo máximo de quatro anos após a sua entrada em vigor (até Setembro de 2003) para estar concluída, devendo o OE disponibilizar os recursos financeiros correspondentes (artigo 4º).

Este processo assenta essencialmente sobre o sistema da competência geral que permite às AL ocuparem-se de todas as questões relativas aos interesses dos habitantes da respectiva circunscrição. Conforme já foi referido e como o cerne deste estudo é o município, serão apenas enunciados os domínios em que os municípios detêm atribuições. Estes domínios constam do artigo 13º, e são especificados nos artigos 16º e seguintes da Lei nº159/99.

Seguidamente apresenta-se a evolução das atribuições dos municípios definidos nos três

diplomas publicados desde o 25 de Abril de 1974 até à data:

**Tabela 3 – Evolução das Atribuições dos Municípios**

<b>Lei nº79/77, de 25 de Outubro</b>	<b>DL nº100/84, de 29 de Março</b>	<b>Lei nº159/99, de 14 de Setembro</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administração de bens próprios e sob sua jurisdição</li> <li>- Abastecimento público</li> <li>- Cultura e assistência</li> <li>- Salubridade pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administração de bens próprios e sob sua jurisdição</li> <li>- Desenvolvimento do abastecimento público</li> <li>- Salubridade pública e saneamento básico</li> <li>- Saúde</li> <li>- Educação e ensino</li> <li>- Cultura, tempos livres e desporto</li> <li>- Defesa e protecção do meio ambiente e da qualidade de vida do respectivo agregado populacional</li> <li>- Protecção civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipamento urbano e rural</li> <li>- Energia</li> <li>- Transportes e comunicações</li> <li>- Educação</li> <li>- Património, cultura e ciência</li> <li>- Tempos livres e desporto</li> <li>- Saúde</li> <li>- Acção social</li> <li>- Habitação</li> <li>- Protecção civil</li> <li>- Ambiente e saneamento básico</li> <li>- Defesa do consumidor</li> <li>- Promoção do desenvolvimento</li> <li>- Ordenamento do território e urbanismo</li> <li>- Polícia municipal</li> <li>- Cooperação externa</li> </ul>

**Fonte:** Carvalho *et al.* (2005: 23)

As únicas limitações estabelecidas para estas atribuições referem-se à salvaguarda do princípio da unidade do Estado e ao respeito do regime definido pela delimitação das responsabilidades em matéria de investimentos públicos entre a AC e Administração Local Autárquica.

As AL, para além do exercício das atribuições que lhe são confiadas, podem desenvolver acções, dentro de um regime de colaboração com diversos departamentos da Administração do Estado, por meio de protocolos a estabelecer entre as entidades abrangidas.

Neves (2004: 34) defende que esta transferência de atribuição e competências não concretizam apenas “*medidas verdadeiramente descentralizadoras*” e “*competências de cooperação e participação com os interesses do Estado*”, corresponde também à “*simples devolução de poderes*”, efectuada “*com base no princípio da subsidiariedade*

*nas razões de eficácia que lhe estão subjacentes*”. Ainda relativamente a este entendimento, Amaral (2006: 558) refere que o princípio reformador da descentralização “*não passará do papel enquanto não forem criadas as condições, materiais e humanas, efectivas para um verdadeiro reforço das atribuições das autarquias*” e que exigir que os municípios cumpram estas atribuições sem os meios necessários “*é atentar contra o princípio da autonomia local (...) e representa uma grave atitude de desrespeito do Estado*” relativamente aos interesses e direitos dos cidadãos.

No que respeita a este processo de transferência, Amaral (2006: 557) refere várias razões para o mesmo não estar a correr da melhor maneira:

- As transferências não têm sido acompanhadas dos financiamentos necessários à sua implementação;
- O prazo inicialmente estipulado de 4 anos revelou-se demasiado curto para tão grande transformação no quadro de atribuições e competências dos municípios;
- Os diplomas que concretizam estas transferências, não têm previsto, em regra, qualquer período transitório, o que associado à falta de apoio da AC tem complicado as muitas dificuldades já sentidas em consequência do deficiente apoio financeiro.

Importa mencionar, como forma de concluir, o facto de que “*As atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas, (...) a não ser nos termos da lei*” e “*Em caso de delegação de poderes por uma autoridade central ou regional, as autarquias locais devem gozar, (...) de liberdade para adaptar o seu exercício às condições locais*” (parágrafo 4 e 5 do artigo 4º da CEAL).

## **5. Conclusão**

A existência de um verdadeiro e autónomo poder local começou a vislumbrar-se apenas após o 25 de Abril de 1974 e nomeadamente a partir da publicação da primeira LFL em 1979. Efectivamente, em finais dos anos 70 foi consagrado constitucionalmente o princípio da descentralização e da autonomia tanto administrativa como financeira das AL.

Actualmente a descentralização e autonomia local assenta na existência de municípios e freguesias que, desde essa altura, têm visto as suas atribuições e competências bastante

acrescidas, o que reforçou o seu poder nos desígnios nacionais e, consequentemente, o aumento dos seus recursos financeiros. No entanto, questiona-se se a transferência dessas atribuições e competências tem sido concretizada da forma mais correcta, principalmente no que concerne ao acompanhamento dessas novas responsabilidades de meios financeiros por parte da AC.

Salienta-se ainda o facto de hoje, actualmente, os municípios serem considerados como um agente impulsionador do poder local devido ao seu importante papel na prestação de serviços colectivos.

<p><b>PARTE II</b></p> <p><b>O REGIME FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS</b></p>
-------------------------------------------------------------------------

Analisada a evolução histórica do poder local, os princípios estruturantes da administração local e o actual sistema legal de atribuições e competências, pretende-se com esta parte conhecer o regime de financiamento dos municípios.

## **1. Enquadramento Constitucional do Regime de Finanças Locais**

A CRP estabelece, no seu artigo 238º, os princípios que deverão presidir ao regime das finanças locais em Portugal. No nº1 refere que *“As autarquias locais têm património e finanças próprios”*, e no nº2 refere que *“O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau”*.

Ainda o artigo 238º refere, nos nºs 3 e 4, que as autarquias têm receitas próprias, que obrigatoriamente incluirão as que derivam da gestão do seu património, e têm poderes tributários, nos casos e nos termos definidos por lei.

Finalmente, mas só relativamente aos municípios, o artigo 254º refere que estes participam nas receitas provenientes de impostos directos nos termos definidos por lei (nº1), e que dispõem de receitas tributárias próprias, também nos termos fixados por lei (nº2).

Pela leitura anterior constata-se que os princípios constitucionais do regime de finanças locais são os seguintes:

1º As AL gozam de autonomia financeira;

2º O regime de finanças locais visa a justa repartição de recursos públicos entre o Estado e as AL;

3º A repartição de recursos deverá ser feita de forma a corrigir as desigualdades entre as autarquias do mesmo grau.

Seguidamente, irá proceder-se a uma análise mais pormenorizada de cada princípio.

### **1.1. Autonomia Financeira**

Conforme já se teve oportunidade de mencionar no ponto 3.1. da Parte I, quando se referiu que as AL gozam de autonomia administrativa e financeira, faz-se uma afirmação que necessita ser completada com a avaliação do grau dessa autonomia, pois que ela não corresponde uma independência absoluta em relação aos órgãos de soberania do Estado.

Franco (2003: 18) define este tipo de autonomia como “*a medida de liberdade dos poderes financeiros das entidades públicas; ou a capacidade financeira de uma pessoa ou órgão público*” e refere a existência de quatro tipos de autonomia ligadas à actividade financeira e que são perfeitamente aplicáveis às AL:

- A autonomia patrimonial, que se verifica pela existência de uma entidade com personalidade jurídica com “*poder de ter património próprio e/ou tomar decisões relativas ao património*”;
- A autonomia orçamental, que é o poder de determinada entidade ter um orçamento próprio, gerindo as suas receitas e despesas;
- A autonomia de tesouraria, que é o poder de gerir de uma forma autónoma os seus meios monetários; e
- A autonomia creditícia, que é o poder de recorrer a operações financeiras de crédito, assumindo para tal todas as responsabilidades subjacentes a essas dívidas.

Também foi referido que o grau de autonomia pode ser avaliado através da medida de cada um dos quatro dos elementos que a compõem: atribuições das autarquias locais, poderes dos órgãos autárquicos para prosseguirem as atribuições, meios financeiros e outros e o poder de tutela do Governo sobre as AL.

O conteúdo actual da autonomia financeira das AL está definido no Título I da Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro (LFL). Esse título identifica em alguns dos seus artigos os tais quatro elementos que definem a autonomia e que serão referidos seguidamente.

As atribuições das AL, conforme também já se teve oportunidade de referir no ponto 4. da Parte I, regulam-se pela Lei nº159/99, de 14 de Setembro e pela Lei nº169/99, de 18 de Setembro e em legislação complementar. Na LFL este elemento, não consta portanto em nenhum dos artigos referidos, na medida que esta define especificamente a autonomia financeira. No entanto, remete para a legislação específica em vigor quando refere no seu artigo 2º que: “*O regime financeiro dos municípios e das freguesias respeita ao princípio da coerência com o quadro de atribuições e competências que legalmente lhes está cometido, (...)*”.

Já o segundo elemento considerado — o poder dos órgãos autárquicos -, está claramente definido no nº2 do artigo 3º, quando é referido e se passa a transcrever que:

(...)

2 - *A autonomia financeira dos municípios e das freguesias assenta, designadamente,*



*nos seguintes poderes dos seus órgãos:*

- a) Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais;*
- b) Elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas;*
- c) Exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam cometidos;*
- d) Arrecadar e dispor de receitas que por lei lhes sejam destinadas;*
- e) Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;*
- f) Gerir o seu próprio património, bem como aquele que lhes seja afecto.*

Convém ressaltar que esses poderes são limitados pela própria lei. Veja-se que os n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo determinam que os órgãos autárquicos não podem, por um lado, exercer poderes tributários nem lançar taxas não previstas na lei, e, por outro, não podem autorizar nem realizar despesas não permitidas por lei.

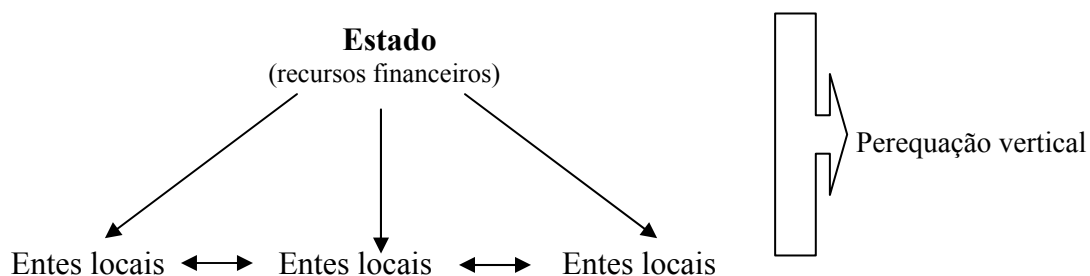
Relativamente ao terceiro elemento, que respeita aos meios financeiros e outros, no n.º1 do artigo 3.º diz-se que as AL “*têm património e finanças próprios*”, e na alínea d) do n.º2 refere-se ainda à existência de “*receitas que por lei lhes sejam destinadas*”. É então necessário saber quais essas receitas para se conhecer os meios financeiros afectos às AL, que estão identificadas no artigo 10.º para os municípios, e no artigo 17.º para as freguesias. Julga-se ainda pertinente referir que o artigo 2.º finaliza com a menção de que a transferência de atribuições e competências deve ser assegurada e acompanhada pelo “*adequado financiamento*”.

No que respeita aos poderes de tutela do Governo, estão definidos no artigo 9.º quando é mencionado que: “*A tutela sobre a gestão patrimonial e financeira das autarquias locais (...), é meramente inspectiva e só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei, salvaguardando sempre a democraticidade e a autonomia do poder local*”. Nele se acolhe o que o artigo 242.º da CRP impõe nessa matéria. Conforme se teve oportunidade de referir anteriormente, relativamente à tutela, esta consiste no cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos, e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei. Sendo assim, o Governo não pode diminuir ou condicionar os elementos que integram a autonomia financeira das AL, ou seja, os poderes dos órgãos autárquicos e os meios financeiros que estão indicados na lei, apenas pode intervir para verificar o cumprimento da lei.

## 1.2. Repartição de Recursos Públicos

O segundo princípio constitucional obriga o legislador a ter presente que o regime de finanças locais visa a justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as AL. É conhecido na doutrina como o princípio da solidariedade ou do equilíbrio vertical.

**Figura 6 - Perequação financeira vertical**



Fonte: Adaptado Rebelo (2007a: 63)

O método que o legislador tem adoptado para repartir recursos públicos entre o Estado (entenda-se aqui Estado em sentido restrito, correspondendo à parcela da AC) e as AL, tem sido o de definir, em cada uma das LFL já publicadas, quais são os recursos públicos que passam a constituir receitas dos municípios e das freguesias. Este princípio tem sido concretizado nas várias LFL adoptando-se o método de afectar às AL, como receitas próprias, algumas receitas do Estado. No entanto, mais adiante, nesta parte do estudo, será referido de que modo o Estado tem efectuado a repartição desses recursos ao longo das várias LFL entretanto publicadas.

O princípio constitucional da solidariedade impõe que a repartição de recursos seja justa. E só será justa se for proporcional às responsabilidades que cada uma das partes, a AC, por um lado, e as AL, por outro, assumam em relação à respectiva esfera de atribuições, em que os poderes e os meios devem ser proporcionais a essas responsabilidades e atribuições.

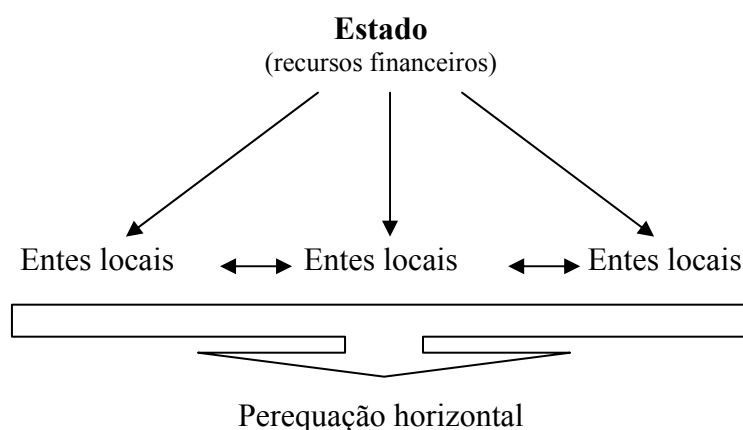
Este facto tem originado uma permanente contestação dos municípios portugueses em relação às repartições que se têm feito, já que julgam que estas não têm sido justas. Por outro lado, o princípio da descentralização previsto na CRP leva o legislador a transferir para as AL mais atribuições o que, consequentemente, obrigará a fazer novas repartições de recursos.

## 1.3. Correção de Desigualdades

O terceiro princípio constitucional identificado prende-se com o facto do legislador ter

que tomar em consideração que as repartições de recursos públicos devem corrigir desigualdades entre autarquias do mesmo grau. Este princípio é conhecido na doutrina como o princípio da igualdade activa ou do equilíbrio financeiro horizontal.

**Figura 7 - Perequação financeira horizontal**



**Fonte:** Adaptado Rebelo (2007a: 63)

São por todos bem conhecidas as desigualdades entre os 308 municípios portugueses ou entre freguesias de um mesmo município, em termos de economia, de infra-estruturas e de outros indicadores. Uma das formas para colmatar ou minorar estas desigualdades será o de proporcionar maior capacidade financeira às autarquias menos favorecidas no seu desenvolvimento.

Franco (2003: 281) enaltece a importância deste princípio, referindo que se todas as AL fazem parte da orgânica do Estado democrático, não é aceitável que umas sejam muito ricas e outras muito pobres, nomeadamente devido ao “*dualismo que existe entre o País do litoral e o País do interior, o País urbano e o País rural, o País industrializado e de economia aberta e o País da agricultura e economia fechada, o País que atrai a população e o que a repele*”.

Em termos de LFL, o legislador tem concretizado este princípio através de alguns programas de cooperação financeira e através da constituição de um fundo ou fundos que ao longo das várias LFL tem tido várias denominações: nos municípios começou por se designar de Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), depois por Fundo Geral Municipal (FGM), Fundo de Coesão Municipal (FCM) aos quais se juntou o Fundo Base Municipal (FBM) e actualmente designa-se novamente por FEF; no caso das freguesias, o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF). Estes fundos são transferidos anualmente para os municípios e para as freguesias proporcionalmente às

carências de cada um, que são aferidas por um índice construtivo para cada um deles em função de determinados indicadores que a lei define (a ver de forma mais pormenorizada no ponto 3.1.3. da Parte II).

Todas estas e outras transferências estão sujeitas às regras da publicidade, da transferência automática e da proibição de subsídios, que garantem a transparência da Administração.

Relativamente à regra da publicidade, importa referir que todas as transferências são publicadas para se evitarem os favores políticos. As participações dos municípios e das freguesias nos ditos fundos constam dos mapas anexos ao OE conforme refere o nº1 do artigo 25º e o nº1 do artigo 31º da LFL; no caso de subvenções de cooperação técnica e financeira o Governo publica trimestralmente na 2ª Série do Diário da República (DR) uma listagem dessas subvenções, conforme estipulado no nº7 do artigo 8º da referida Lei.

A regra da transferência automática, conforme a própria designação indica, refere que as transferências são feitas automaticamente, independentemente de pedido da autarquia ou de justificação da aplicação de receitas. Os fundos provenientes do OE são transferidos por duodécimos até ao dia 15 de cada mês (nº2 do artigo 25º da LFL), no caso dos municípios, e até ao dia 15 do 1º mês do trimestre correspondente (nº2 do artigo 31º da LFL), no caso das freguesias.

A regra da proibição de subsídios significa que são proibidos subsídios às AL por parte da AC. Contudo, a lei admite algumas excepções a este princípio em situações cujas soluções exigem meios que excedem a capacidade financeira das AL. Esta proibição de concessão de subsídios e as excepções consentidas constam do artigo 8º da actual LFL.

## **2. Evolução das Finanças Municipais Portuguesas**

Desde o princípio da nacionalidade que os concelhos possuem receitas próprias. Essas receitas eram principalmente constituídas por impostos de utilização de bens próprios como as terras ou a floresta, e por multas relativas ao desrespeito às posturas existentes. O exercício da justiça também gerava receitas para os concelhos, já que uma parte das multas aplicadas revertia a favor destes.

No século XIV, passou a ser obrigatória a cobrança da sisa que incidia sobre as transacções. Já durante o século XVII surgiu a “décima”, que incidia sobre as rendas e

rendimentos dos officios, como era o caso da administração camarária dos baldios e maninhos.

Resumidamente, e até ao início do século passado, as principais fontes de rendimentos municipais eram os impostos, coimas, multas e rendas.

Em inícios do século XX, as receitas foram gradualmente evoluindo, tendo-se acrescido às receitas mencionadas anteriormente outras receitas de contribuições e impostos, taxas próprias e subsídios eventuais do poder central ou de outros corpos administrativos.

No entanto, *“As finanças locais sofreram profundas alterações operadas em consequência da mudança de regime em Abril de 1974. Até então, o sistema caracterizava-se por uma forte centralização das decisões e de meios financeiros”* (Carvalho, 1996: 11).

Efectivamente, entre 1933 e 1978, as finanças locais tinham as seguintes características:

- Não era assegurada a capacidade tributária às AL;
- Não podiam aceder ao crédito sem prévia autorização do governo central;
- O Código Administrativo para além de referir o âmbito das taxas a aplicar, também referia o seu valor;
- As principais fontes de financiamento eram as comparticipações e subsídios transferidos do OE, sem existir, no entanto, qualquer critério predefinido para a sua distribuição (esta situação era justificada pelo facto das despesas serem tuteladas técnica e financeiramente pelo Governo Central).

Apesar da CRP de 1976 definir as bases fundamentais da reforma das finanças locais, apenas em 1979 é que o novo regime de financiamento dos municípios se concretizou, com a publicação da primeira LFL<sup>19</sup> - Lei nº1/79, de 2 de Janeiro. Para Oliveira (1996: 437), este novo sistema de finanças locais visou quatro objectivos: *“simplificar a forma de financiamento das autarquias locais, consolidar o regime de autonomia financeira, corrigir desigualdades entre autarquias e alterar a estrutura das receitas dos municípios”*. Por sua vez, e um pouco neste seguimento, Zbyszewski (2006: 71),

---

<sup>19</sup> Segundo Ana Bravo e Jorge Vasconcelos e Sá (2000: 45) a *“Lei das Finanças Locais é o documento central da actividade financeira das autarquias. Nela se definem:*

- (a) a autonomia financeira das autarquias;*
- (b) os princípios e regras de organização de orçamentos e contas e sua fiscalização;*
- (c) os tipos de receitas municipais;*
- (d) os critérios de cálculo e de distribuição das transferências do OE (...);*
- (e) a tutela inspectiva, como a única forma de tutela do governo sobre as autarquias.”*

defende que esta LFL pretendeu “*garantir a estabilidade das receitas das autarquias*”, “*reduzir a dependência das transferências do Orçamento de Estado*” criando novas receitas e “*promover uma justa distribuição dos recursos públicos quer no sentido vertical (...) quer no sentido horizontal*”. Também veio alterar profundamente as relações existentes entre a AC e os municípios, nomeadamente devido à extinção do regime de comparticipações e subsídios herdado do Estado Novo vigente até à publicação desta lei, e ao estabelecimento de normas que passaram a reger as transferências de recursos financeiros da AC para os municípios e as receitas próprias (impostos locais, taxas e participação em alguns impostos do Estado).

A AR é o órgão de soberania que estabelece as formas, os instrumentos e as regras que, em qualquer momento, concretizam o regime de finanças locais<sup>20</sup>. Ao legislar sobre esta matéria deverá ter sempre em consideração os princípios constitucionais anteriormente referidos.

Após 1974, estiveram em vigor, sucessivamente, seis sistemas de finanças locais:

- Código Administrativo de 1940 (vigorou até à publicação da primeira LFL, em 1979);
- Lei nº1/79, de 2 de Janeiro (vigorou desde Janeiro de 1979 até Março de 1984);
- DL nº98/84, de 29 de Março (vigorou entre Abril de 1984 até finais de 1986);
- Lei nº1/87, de 6 de Janeiro<sup>21</sup> (vigorou entre Janeiro de 1987 e Dezembro de 1998);
- Lei nº42/98, de 6 de Agosto<sup>22</sup> (vigorou de Janeiro de 1999 a Dezembro de 2006);
- Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro<sup>23</sup> (em vigor desde Janeiro de 2007).

Os pontos seguintes pretendem analisar as principais características dos sucessivos sistemas de finanças locais acabados de referir.

## **2.1. Do Código Administrativo de 1940 à Lei nº1/87, de 6 de Janeiro**

Apesar do 25 de Abril de 1974 e da CRP de 1976, o Código Administrativo de 1940 vigorou até à publicação da primeira LFL, em 1979.

Embora a Parte III (Finanças Locais) do referido Código se inicie com o artigo 668º,

---

<sup>20</sup> Também a criação, modificação ou extinção de impostos é matéria reservada à AR, que pode conceder autorização legislativa ao governo para que decida sobre esta matéria, embora seja também aceite que as autarquias devem ser ouvidas nos processos de modificação / reforma fiscal quando as alterações possam ter reflexos nos seus próprios recursos fiscais.

<sup>21</sup> Alterada pela Lei nº2/92, de 9 de Março e pelo DL nº37/93, de 13 de Fevereiro.

<sup>22</sup> Alterada pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 3-B/2000, de 4 de Abril, 15/2001, de 5 de Junho, 94/2001, 20 de Agosto e pela Lei Orgânica nº2/2002, de 28 de Agosto.

<sup>23</sup> Alterada pelas Leis nºs 22-A/2007, de 19 de Junho de 2007 e 67-A/2007, de 31 de Dezembro)

com a menção de que “o concelho, a freguesia e o distrito gozam de autonomia financeira, sem prejuízo da fiscalização e tutela do Estado”, na prática não usufruíam dessa autonomia, já que os poderes tanto de arrecadar receita como de realizar despesa eram muito limitados. Apenas dois anos após a eleição das primeiras autarquias democráticas (12 de Dezembro de 1976) é que surge a primeira LFL, que definiu as bases de um regime totalmente inovador das finanças locais. Esta lei, inspirada pelos princípios constitucionais, contempla um significativo alargamento dos recursos financeiros, nomeadamente dos municípios, prevê também um alargamento de atribuições e competências (concretizado em 1984 pelo DL nº77/84, de 8 de Março), vem substituir praticamente na totalidade a parte III do Código Administrativo de 1940, concretizando a autonomia financeira das AL. Ainda relativamente à autonomia, interessa mencionar a total autonomia que os órgãos competentes<sup>24</sup> passam a ter, tanto no que respeita à gestão do seu próprio património como às decisões orçamentais (aprovação tanto do orçamento como do plano de actividades, bem como as respectivas modificações).

No sistema consagrado neste Código, as receitas provinham de receitas próprias, do produto de empréstimos e as importâncias a receber do Estado a título de compensações de receita e de subsídios. O artigo 671º distingue entre receita ordinária (adicionais às contribuições e impostos gerais do Estado<sup>25</sup>, impostos especiais<sup>26</sup>, juros de mora, rendimentos dos bens próprios<sup>27</sup>, taxas e rendimentos de serviços<sup>28</sup> e as multas) e receita extraordinária (alienação de bens, empréstimos ou heranças, legados, doações, donativos e subsídios). No entanto, as limitações para arrecadar estas receitas eram de vária ordem. Em relação às receitas fiscais, eram maioritariamente adicionais aos impostos directos do Estado, em que a taxa máxima era fixada pelo governo, restando ao Conselho Municipal uma pequena margem de escolha, sendo que, após 1975, a

---

<sup>24</sup> São órgãos competentes dos municípios os constantes nos artigos 250º a 252º da CRP e nos artigos 2º, 41º e 56º da Lei nº169/99, de 18 de Setembro: a Câmara Municipal (CM) como órgão executivo e a Assembleia Municipal (AM) como órgão deliberativo.

<sup>25</sup> Como era o caso do imposto de prestação de trabalho, do imposto para o serviço de incêndio, do imposto sobre espectáculos e do imposto de comércio e indústria (artigo 704º).

<sup>26</sup> Impostos indirectos lançados sobre gados, géneros e artigos vendidos no concelho para consumo (artigo 714º).

<sup>27</sup> Quer sejam de bens mobiliários ou imobiliários - a participação nos lucros, as rendas, foros e pensões, os juros de depósitos e outros rendimentos de natureza análoga (artigo 721º).

<sup>28</sup> Enterramento, concessão de terrenos nos cemitérios municipais e casas mortuárias, pela aferição dos pesos e medidas, pelo registo e licença de cães, pela utilização dos locais reservados, nos casos dos mercados e feiras, por parte dos vendedores, pelas licenças de uso e porte de arma de caça, de exercício de caça e de criação, posse ou uso do furão, pela utilização de quaisquer instalações destinadas ao conforto e comodidade ou recreio do público, entre outros (artigo 723º)

receita do imposto sobre os veículos passou a ser receita dos municípios.

Para além das receitas próprias<sup>29</sup>, com a primeira LFL as receitas municipais passaram a ser constituídas por um conjunto de impostos denominados municipais<sup>30</sup> que revertiam integralmente a favor dos municípios. Também passou a ser receita municipal uma percentagem (que não poderia ser inferior a 18%) de um conjunto de outros impostos<sup>31</sup>, e finalmente o FEF inscrito no OE, que representava uma percentagem (não inferior a 18%) indexado à despesa do próprio OE.

Com a Lei nº98/84, foram criados, para além de dois novos impostos (a taxa municipal de transportes, o imposto de mais valias<sup>32</sup>) uma taxa de urbanização e uma taxa a cobrar pela primeira venda de pescado.

Finalmente, a terceira LFL (nº1/87), fez substituir o imposto de turismo por uma participação no IVA turístico, que passa a ser receita municipal.

No que respeita ao recurso ao crédito, até 1979, para além de apenas poderem ser contraídos empréstimos para a amortização extraordinária de outros empréstimos (destinados à aquisição de imóveis absolutamente indispensáveis aos serviços e realização de obras e melhoramentos de utilidade pública), estes só podiam ser contraídos após aprovação do Ministério das Finanças, acrescendo o facto de terem que ser contratados junto da Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Providência. A partir da primeira LFL, o produto de empréstimos decorre da contratação tanto de empréstimos a curto prazo para ocorrer a dificuldades temporárias de tesouraria, como a médio e longo prazo para aplicação em investimento que, no entanto, passam a ter limites para a sua contratação. Para além da sua aplicação em investimento do município, a Lei nº98/84 passou a prever que a dívida municipal pode ser contraída junto de quaisquer instituições de crédito nacional (pública ou privada) e também junto de organismos públicos que incluam nas suas atribuições actividades de crédito; introduziu ainda a possibilidade de contratação de empréstimos a médio e longo prazo para saneamento

---

<sup>29</sup> Como receitas próprias são indicadas: os rendimentos de bens próprios, móveis ou imóveis, bem como os provenientes de bens ou serviços pertencentes ou administrados pelo município ou por ele dados em concessão; o produto de heranças, legados e doações; o produto da alienação de bens; o produto de cobrança das taxas municipais; o produto de multas pela infracção de regulamentos ou posturas municipais especificadas no nº1 do artigo 13º; a derrama; e a cobrança de mais valias permitidas por lei.

<sup>30</sup> As receitas fiscais constituídas pela totalidade da cobrança da contribuição predial rústica e urbana, do imposto sobre veículos, do imposto para serviço de incêndios e o imposto de turismo.

<sup>31</sup> Imposto profissional, Imposto complementar, Contribuição industrial, Imposto sobre aplicação de capitais, Imposto sobre sucessões e doações, Imposto de SISA entre outros.

<sup>32</sup> Passou de um imposto estadual para um impostos local.



financeiro (situação de desequilíbrio conjuntural); e contratos de reequilíbrio financeiro (situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira); e ainda possibilitou aos municípios o lançamento de obrigações.

Relativamente às transferências do Estado, apenas em 1976, e pela primeira vez, foram concedidas sem haver consignação de verbas. Até essa data, estas receitas eram todas consignadas ao financiamento das remunerações dos funcionários e ao financiamento de investimentos municipais, estes últimos sujeitos também a uma tutela técnica por parte do Estado. Já entre 1977 e 1978, *“para minorar algumas das restrições que se colocavam ao município, o MAI concedeu um «subsídio de aplicação livre», destinado a obras e aquisição de equipamentos”* (Oliveira, 1996: 442). A partir de 1979 estas transferências passaram a ser operadas de uma forma completamente diferente, tanto ao nível de impostos que estariam na sua base e que originaram o FEF, como ao nível dos critérios de distribuição. Numa primeira fase (primeira e segunda LFL) estes critérios incidiam sobre uma percentagem das despesas a inscrever em cada ano na Lei de Orçamento de Estado (LOE). Na terceira LFL, o FEF passou a ser definido sobre uma fórmula pré-determinada, cujo valor em cada ano deveria corresponder a um aumento ou diminuição em relação ao seu valor do ano anterior e essa evolução deveria acompanhar o aumento ou diminuição do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) no mesmo período (isto é, dado o valor do FEF para o ano anterior, a sua evolução foi indexada à evolução do valor do IVA previsto no OE:  $FEF_n = FEF_{n-1} (IVA_n/IVA_{n-1})$ ).

Durante o período em análise, os critérios de distribuição das transferências do OE foram os apresentados na tabela seguinte:

**Tabela 4 - Evolução dos Critérios de Distribuição das Transferências do OE desde a Lei nº1/79 até à Lei nº98/84**

<i>CRITÉRIOS</i>	<i>LEI 1/79</i>	<i>LEI 98/84</i>	<i>LEI 1/87</i>	<i>OE/92</i>
Habitantes	35%	45%	45%	40%
Habitantes <15 anos	-	-	-	5%
Área	15%	10%	10%	15%
Capitação impostos	-	15%	10%	5% (ICF**)
Nº freguesias	15%	5%	5%	5%
Repartição igual pelos municípios	-	5%	10%	15%
Rede viária	(*)	(*)	10%	10%
Nº alojamentos	-	-	5%	-
Índice de carências <sup>(a)</sup>	35%	20%	5%	-
Grau de acessibilidade	-	-	-	5%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

<sup>(a)</sup> Indicadores incluídos: capitação do consumo doméstico de electricidade e de água canalizada; rede viária, nº de crianças > 6 anos e adultos <65 anos; nº de médicos por habitante.

<sup>(\*)</sup> Incluído no índice de carências.

<sup>(\*\*)</sup> Indicador de carência fiscal.

Fonte: Bravo e Sá (1996: 15)

## **2.2. A Lei nº42/98, de 6 de Agosto**

Com a entrada em vigor desta LFL, das receitas provenientes dos impostos, taxas, tarifas e preços, apenas foi suprida a taxa devida pela primeira venda de pescado que, para além de ser pouco significativa pelo facto do sector das pescas ser de baixa rentabilidade económica, também beneficiava apenas os municípios que detinham lotas, isto é, os do litoral.

A grande inovação desta Lei foi ter preconizado a alteração do esquema das transferências para as AL. Por um lado, porque desvinculou a transferência das freguesias da transferência corrente do município; por outro, porque substituiu o FEF, primeiro, por dois, e, mais tarde, por três novos fundos (FGM, FCM e posteriormente também pelo FBM<sup>33</sup>). Alterou ainda a base de incidência destes fundos assim como os seus critérios de distribuição. A base de incidência passou a ser a média aritmética simples proveniente da receita de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC) e IVA à qual era

<sup>33</sup> Introduzido pelo artigo 2º da Lei nº94/2001, de 20 de Agosto.

aplicada uma percentagem de 33%, sendo que, 30,5% eram receita do município e 2,5% receita da freguesia. Esta percentagem era repartida pelo FBM (4,5%), FGM (20,5%) e FCM (5,5%) através dos critérios estabelecidos.

Outra inovação a que esta LFL conduziu, foi à existência de crescimentos mínimos e máximos<sup>34</sup> dos fundos do OE, que se traduzia no facto dos fundos do OE de determinado ano, e relativamente ao ano anterior, deverem ser iguais ou superiores à taxa de inflação prevista. Esta imposição obrigava o Estado, em períodos de recessão económica, a fazer um esforço suplementar para os municípios verem aumentada a sua transferência anual. Por esta situação os OE de 2005, 2006 e 2007 contrariam o exposto na LFL sobre crescimentos mínimos e máximos (em 2005 e 2006 os aumentos foram inferiores à taxa de inflação prevista e em 2007 o aumento foi nulo).

A concessão de benefícios fiscais e a possibilidade de cobrança dos impostos municipais foi outra novidade.

Em relação ao regime de crédito dos municípios, a LFL continuou a possibilitar a contratação de empréstimos, tanto a curto como a médio e longo prazo e a emitir obrigações, acrescentando ainda a possibilidade dos municípios celebrarem contratos de locação financeira. A contratação de empréstimos a curto prazo continuou a ter o mesmo destino e o mesmo limite (1/10 da transferência anual). Os empréstimos a médio e longo prazo passaram a ter um prazo máximo de vencimento de 25 anos quando destinados à aquisição e construção de habitações a custos controlados, 12 anos para saneamento financeiro e 20 anos para os restantes casos (incluindo o reequilíbrio financeiro), sendo os limites calculados na mesma base da Lei anterior<sup>35</sup>.

### **2.3. A Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro**

Neste ponto pretende-se focar apenas as alterações trazidas por esta nova Lei, ficando a avaliação do seu impacto para a Parte III do presente estudo. Assim, a actual LFL começa por alargar os princípios orientadores do financiamento das AL. Para além do

---

<sup>34</sup> Aditamento efectuado posteriormente pelo artigo 2º da Lei nº94/2001, de 20 de Agosto.

<sup>35</sup> Os de empréstimos a médio e longo prazo têm o seguinte limite: os encargos anuais com amortizações e juros (incluindo os dos empréstimos obrigacionistas), não podem exceder o maior dos seguintes limites: 25% dos FGM, FCM e FBM que cabe ao município ou 20% das despesas com investimento do ano anterior (nº3 do artigo 24º), existindo no entanto as excepções previstas no nº6 do artigo 24º:

- Empréstimos destinados à amortização de outros empréstimos (somente o tempo estritamente necessário);
- Empréstimos com o fim exclusivo de ocorrer a despesas extraordinárias para reparação de prejuízos resultantes de calamidade pública;
- Empréstimos para aquisição, construção ou recuperação de imóveis destinados à habitação social.

princípio da autonomia financeira (artigo 3º), também referenciado na anterior LFL, indica outros princípios orçamentais como princípios fundamentais, nomeadamente o princípio da coerência, os princípios das regras orçamentais, o princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais, o princípio da promoção da sustentabilidade local e o princípio da participação das AL nos recursos públicos.

Ao nível das receitas provenientes de impostos, taxas<sup>36</sup> e preços, não existem alterações significativas, sendo apenas de ressaltar o facto de 50% da receita proveniente do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) de prédios rústicos deixar de ser receita do município e passar a ser da freguesia, e de deixar de existir a expressão «tarifas»<sup>37</sup>. Relativamente aos poderes tributários, os municípios passaram a poder cobrar os impostos municipais e conceder benefícios fiscais não apenas nos casos da fixação de grandes projectos de interesse para a economia nacional, mas de uma forma mais genérica.

Uma das alterações mais significativas desta nova Lei é a forma de repartição dos recursos públicos entre o Estado e a Administração Local. O FGM, FCM e FBM da anterior Lei dão lugar ao FEF, cujo valor se vai fixar em 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, IRC e IVA, que por sua vez é repartido em partes iguais em FGM e FCM. Passa a existir uma verba consignada destinada a financiar transferência de atribuições e competências nas áreas de acção social, educação e saúde, designado por Fundo Social Municipal (FSM), cujo montante é fixado anualmente no OE. Finalmente, esta repartição de recursos termina com a transferência de uma participação variável no IRS que será deliberada pelo município no ano anterior a que respeitam os rendimentos, e que poderá ir até aos 5%. Os critérios tanto da repartição do FEF como do FSM serão referenciados no ponto 3.1.3 da Parte II. Ainda no que respeita à repartição de recursos, salienta-se o desaparecimento dos aumentos obrigatórios da anterior LFL.

Uma das maiores inovações desta LFL é sem dúvida a introdução de um novo conceito de endividamento municipal – o endividamento líquido -, assim como a alteração da

---

<sup>36</sup> Relativamente às taxas deve ter-se em consideração a Lei nº53-E/2006, de 29 de Dezembro que aprova o RGTAL (Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais) que, para além de regular a criação de taxas, também modifica a relação jurídico-tributária.

<sup>37</sup> É de referir que a NLFL fala apenas em “*taxas dos municípios*” (artigo 15º) e em “*preços e demais instrumentos de remuneração*” (artigo 16º), tendo a expressão «tarifas» sido abolida desta Lei.

base de cálculo do limite do endividamento de empréstimos, que deixa de ser os encargos com amortizações e juros e passa a ser, em ambos os casos, o montante da dívida existente em 31 de Dezembro, tendo em conta um rol de receitas municipais. Acresce ainda o facto de para estes limites contarem também os endividamentos de outras entidades como as associações de municípios e as entidades que integram o Sector Empresarial Local (SEL) na proporção da participação da autarquia (o endividamento municipal tratar-se-á mais pormenorizadamente no ponto 4. da Parte II).

Refira-se ainda a existência de dois novos fundos: o Fundo de Regularização Municipal (FRM) e o Fundo de Emergência Municipal (FEM).

O recurso ao crédito dos municípios também é alvo de tratamento mais pormenorizado no ponto 3.1.3. da Parte II. No entanto interessa referir que a nova LFL trouxe algumas novidades, nomeadamente relacionadas com o prazo máximo de amortização, tanto dos empréstimos a curto, como a médio e longo prazo, a sua aprovação pela AM tem novas regras, assim como fica proibido a celebração de certos contratos equiparados a créditos com entidades terceiras.

Outra inovação da actual LFL tem a ver com a consolidação das contas que tem que existir sempre que um município detenha serviços municipalizados ou a totalidade do capital de entidades do SEL, e a existência de um revisor oficial de contas (ROC) ou sociedade de revisores de oficiais de contas (SROC) que, por um lado, certifiquem e emitam parecer sobre as contas e, por outro, que procedam a auditorias externas às contas dos municípios e das associações de municípios, conforme estipula o artigo 48º. Também ficam obrigadas a fornecer uma panóplia de informação tanto a entidades oficiais como aos munícipes e público em geral.

### **3. Recursos Municipais e sua Utilização**

A actividade financeira do Estado “*consiste, essencialmente, na afectação de recursos à satisfação de necessidades colectivas*”, que implica “*o dispêndio de meios de liquidez*”, isto é, exige a “*realização de despesa*” (Sousa, 1996: 85). Para tal, é necessário que se faça uma previsão das despesas que tal acção implica e quais as receitas que se encontram disponíveis para cobrir essas despesas. Esta previsão para um determinado período de tempo é transposta para um documento denominado de orçamento. Franco

(2007: 336) define que o orçamento de qualquer entidade pública não é mais que “*o quadro geral básico de toda a actividade financeira na medida que através dele se procura precisar a utilização que é dada aos dinheiros públicos*”.

No caso dos municípios, dada a sua independência financeira, têm um orçamento próprio, independente do OE, elaborado com base em regras e princípios estabelecidos tanto pelo Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) como pela Lei de Enquadramento Orçamental<sup>38</sup> (LEO), que “*deve prever as despesas anuais com a execução dos projectos e acções contidos nos respectivos planos plurianuais de investimentos e de actividades mais relevantes, se este for adoptado e, ainda, as despesas que respeitam aos encargos a suportar com a «máquina administrativa» necessária à execução de toda a sua actividade, bem assim, a previsão das receitas correspondentes ao financiamento dessa actividade*” (Curto, 2005: 21).

Nos pontos seguintes pretende-se focar algumas considerações sobre as receitas e as despesas dos municípios, com maior enfoque, para as receitas municipais.

### **3.1. Receita Municipal**

A noção de receita municipal é equivalente à noção de receita pública e Carvalho (1996: 77-78) define receita pública em dois sentidos:

- No sentido de caixa ou contabilístico, segundo o qual “*são receitas todas e quaisquer entradas de fundos nos cofres públicos, independentemente da sua origem e finalidade*”.
- No sentido financeiro, considera que “*são receitas apenas as entradas de fundos nos cofres públicos que representam um aumento de património e sejam efectivamente disponíveis*”.

Franco (2007: 265), vai no sentido do que é referido na CRP e no regime de finanças locais preconizado pela LFL, nomeadamente quando refere que “*entre as receitas das autarquias se incluem obrigatoriamente as provenientes do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços, sem impedir contudo que o legislador ordinário lhes tenha atribuído outras receitas como efectivamente sucede*”, como é o caso da atribuição da totalidade da cobrança de certos impostos (IMI, Imposto

---

<sup>38</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto e pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho.

Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) ou Imposto Municipal sobre Veículo<sup>39</sup> (IMV)) ou a comparticipação nas receitas do Estado. A descrição das receitas passíveis de serem cobradas pelos municípios consta do artigo 10º da LFL e podem ser agrupadas da forma descrita em seguida.

### **3.1.1. Estrutura**

Agregando em grandes grupos as receitas, segundo a natureza dos recursos, podem-se considerar as seguintes fontes de financiamento dos municípios:

- Receita fiscal – é uma receita exclusiva dos municípios e resulta da cobrança dos seguintes impostos directos que revertem directamente para os municípios: IMI, IMT, IMV e parcela do IUC e Derrama.
- Receita patrimonial - é a receita proveniente da gestão do património municipal, seja administrado pelo próprio município, ou dado em concessão ou cedido para exploração, como é o caso das rendas, os juros bancários, os dividendos e a venda de bens de investimento.
- Receita proveniente de rendimentos de bens e serviços – toda a receita proveniente de taxas e preços pagos por terceiros pela prestação de serviços municipais, as multas e outras penalidades fixadas por lei, regulamento ou postura que caiba ao município, como as decorrentes por exemplo de loteamentos e obras, mercados e feiras, ocupação da via pública, uso e porte de arma, saneamento, cemitérios, venda de água e ramais de água.
- Transferências – como já se referiu anteriormente, no ponto 1.2. da Parte II, as AL beneficiam de transferências de entidades nacionais, como é a AC, mas também da UE. Como exemplos de transferências pode-se referir da parte da AC o FEF (que é produto da participação nos impostos do Estado) e os Protocolos de Cooperação Técnica e Financeira (entre o Estado e a Administração Local Autárquica). Da parte da UE, restringe-se fundamentalmente aos fundos estruturais dos quadros comunitários, como é o caso do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Social

---

<sup>39</sup> Na sequência da reforma da tributação automóvel levada a cabo pela Lei nº22-A/2007, de 29 de Junho, a partir de 1 de Janeiro de 2008 é abolido o Imposto Municipal sobre Veículos, assim como os Impostos de Circulação e Imposto de Camionagem. O referido diploma aprova o novo Código do Imposto sobre Veículos e o Imposto Único de Circulação (IUC). No primeiro, a base de tributação tem em conta nomeadamente a emissão de dióxido de carbono para a atmosfera e a cilindrada da viatura, isto é, o pagamento do imposto incide sobre uma componente ambiental e sobre uma componente de cilindrada; no segundo caso, a base de incidência é primordialmente o combustível da viatura, a sua cilindrada e o ano da matrícula (semelhante ao anterior IMV).

Europeu (FSE).

- Recurso ao crédito – esta receita é a que deriva da contratação de empréstimos que no caso dos municípios pode ser a curto ou a médio e longo prazo e também da emissão de obrigações e da celebração de contratos de locação financeira.

Relativamente ao classificador económico, as receitas dividem-se em correntes e capital, sendo as receitas correntes aquelas “*que aumentam o activo financeiro ou reduzem o património não duradouro, repetindo-se a sua cobrança todos os anos, dada a necessidade da sua utilização*” (DGAL<sup>40</sup>, 2004: 11), e as receitas de capital as “*que aumentam o activo e o passivo financeiro ou reduzem o património duradouro, e que, dentro de uma normal gestão financeira, não deveriam, em princípio repetir-se anualmente na maioria das situações*” (DGAL, 2004: 14). De acordo com o DL nº26/2002, de 14 de Fevereiro (estabelece o Regime Jurídico dos Códigos de Classificação Económica das Receitas e das Despesas Públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central) adaptado pela DGAL às AL, os agrupamentos da receita são os seguintes:

**Tabela 5 - Estrutura da receita**

<i>Receita Corrente</i>			<i>Receita de Capital</i>		<i>Outras Receitas</i>
01	Impostos directos	09	Venda de bens de investimento	15	Reposições não abatidas aos pagamentos
02	Impostos indirectos	10	Transferências de capital	16	Saldo da gerência anterior
04	Taxas, multas e outras penalidades	11	Activos financeiros		
05	Rendimentos de propriedade	12	Passivos financeiros		
06	Transferências correntes	13	Outras receitas de capital		
07	Venda de bens e prestação de serviços				
08	Outras receitas de capital				

**Fonte:** DL nº26/2002, de 14 de Fevereiro

A tabela seguinte pretende enquadrar as classificações económicas do DL nº 26/2002, de 14 de Fevereiro nos grandes grupos referidos anteriormente:

<sup>40</sup> Direcção Geral das Autarquias Locais



**Tabela 6- Receita municipal segundo grupo da receita e classificação económica**

<i>Grupo da Receita</i>	<i>Classificação Económica</i>
Receita fiscal	01 – Impostos directos 02 – Impostos indirectos
Receita patrimonial	05 – Rendimentos da propriedade 09 – Venda de bens de investimento 11 – Activos financeiros
Receita de rendimentos de bens e serviços	04 – Taxas, multas e outras penalidades 07 – Venda de bens e prestação de serviços
Transferências	06 – Transferências correntes 10 – Transferências de capital
<b>Recurso ao crédito</b>	12 – Passivos financeiros

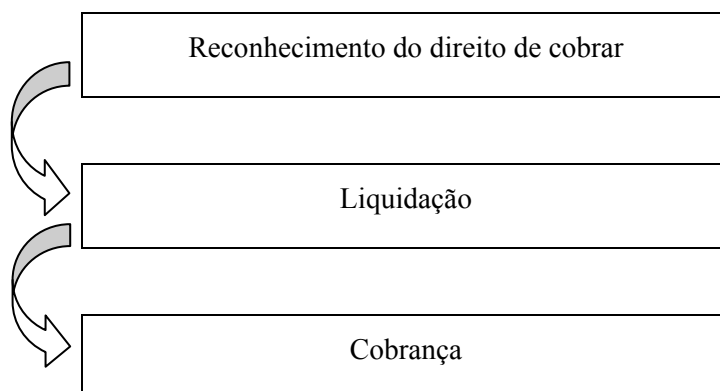
**Nota:** Os agrupamentos 08 (Outras receitas correntes), 13 (Outras receitas de capital), 15 (Reposições não abatidas aos pagamentos) são rubricas residuais cujos montantes normalmente são pouco significativos.

**Fonte:** LFL e POCAL

### **3.1.2. Execução do Orçamento da Receita**

A execução do orçamento da receita é realizada em três fases:

**Figura 8 - Fases de execução do orçamento da receita**



**Fonte:** POCAL

Qualquer receita, para além de ter que ser legal, apenas pode ser liquidada (determinação do montante a cobrar) e cobrada (entrada nos cofres) se estiver devidamente inscrita no orçamento, isto é, tem que estar correctamente inscrita e adequadamente classificada, podendo exceder o montante previsto no orçamento (alínea a) e b) do ponto 2.3.4.2. do POCAL e nº3 e 4 do artigo 42º da LEO).

### **3.1.3. Principais receitas dos municípios**

As principais receitas dos municípios têm a seguinte proveniência:

**Tabela 7 – Evolução das receitas municipais por grupos (1999-2004)**

Milhões de euros												
	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
Receitas fiscais	1.613.626	32	1.725.650	32	1.805.920	28	1.945.048	28	1.848.388	28	2.057.514	30
Txs, rend b e serv	740.061	14	752.200	14	817.687	13	789.247	11	1.058.055	16	1.111.000	16
PIE*	1.494.588	29	1.636.898	30	1.858.367	29	2.063.997	30	2.148.118	33	2.250.079	33
Out transferências	398.195	8	397.598	7	510.013	8	442.419	6	389.493	6	453.092	7
Fundos estruturais	419.873	8	308.130	6	547.898	8	495.394	7	470.265	7	372.973	5
Passivos financeiros	380.224	7	470.488	9	804.478	12	1.069.912	15	525.970	8	418.571	6
Outras receitas	73.458	1	84.089	2	117.929	2	130.927	2	70.269	1	127.742	2
Total	5.120.025	100	5.375.053	100	6.462.292	100	6.936.944	100	6.510.558	100	6.790.971	100

\* Participação dos Municípios nos Impostos do Estado

**Fonte:** DGAL

Pela análise da tabela anterior constata-se que desde 1999 a 2004 houve pouca oscilação no peso de cada agrupamento da receita. Efectivamente, para este período, tanto as receitas fiscais como a PIE, representam cada uma cerca de 30%/ano da receita total. Seguidamente, seguem-se as taxas e rendimentos de bens e serviços com uma representatividade média de 14% das receitas totais e os passivos financeiros com um peso na receita total de cerca de 10%. Os restantes 16% são distribuídos pelas outras transferências da AC (cerca de 7%), a receita dos Fundos Estruturais (cerca de 7%) e as outras receitas (cerca de 2%).

A desagregação desta receita total entre receita corrente e receita de capital apresentada na tabela seguinte demonstra que ao longo dos 6 anos em análise a receita corrente registou um acréscimo bastante significativo de 1.322.664 milhares de euros (o correspondente a um aumento de mais de 40% entre 1999 e 2004). Por sua vez, as receitas de capital cresceram até 2002 (50,76%) e decresceram em 2003 e 2004 em cerca de 18,52%.

**Tabela 8 - Evolução das receitas municipais – receita correntes vs receita de capital (1999-2004)**

Milhares de euros						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Receitas correntes	3.231.607	3.513.215	3.763.859	4.090.020	4.190.791	4.554.271
Receitas de capital	1.888.419	1.861.838	2.698.432	2.846.924	2.319.765	2.236.699
<b>Receitas totais</b>	<b>5.120.026</b>	<b>5.375.053</b>	<b>6.462.291</b>	<b>6.936.944</b>	<b>6.510.556</b>	<b>6.790.970</b>

Fonte: DGAL

Seguidamente serão analisadas as fontes mais importantes de financiamento dos municípios: as transferências do Estado, as transferências da UE, o recurso ao crédito e os impostos municipais.

▪ **As transferências do Estado**

Conforme se referiu anteriormente, a repartição de recursos públicos entre o Estado e as AL reflecte a consolidação do reforço da autonomia financeira, simplicidade, transparência e segurança. Como tal, os municípios têm direito a uma participação nos impostos do Estado. Por outro lado, e de acordo com o princípio da autonomia administrativa e financeira das AL, e com o artigo 8º da LFL, não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou comparticipações financeiras aos municípios, salvo nos casos expressamente previstos na lei. Prevê então que, poderão ser excepcionalmente inscritas no OE, por ministérios, verbas para financiamento de projectos das autarquias locais de grande relevância para o desenvolvimento regional e local, quando se verifique a sua urgência e a comprovada e manifesta incapacidade financeira das AL para lhes fazer face.

Assim, o “*Estado reparte os recursos públicos adoptando mecanismos de subvenção (geral ou específica), criando impostos locais ou partilhando impostos nacionais através de fórmulas de perequação ou de acordo com a proveniência da cobrança (critério geográfico)*” (Costa, 2003: 79). Segundo a LFL, as transferências da AC para a AL são efectuadas através dos seguintes instrumentos:

- Transferência anual do OE, segundo critérios pré-estabelecidos, designada por PIE – artigos 19º a 29º;
- Transferências no âmbito de contratos de cooperação técnica e financeira (nº1, 2, 5 a 8 do artigo 8º);
- Contratos de reequilíbrio financeiro e de saneamento financeiro (artigos 40º e 41º);

- Transferência de recursos resultante do processo de descentralização de novas atribuições e competências (artigo 2º e nº1 a 3, 6 e 7 do artigo 53º);

### ***Participação dos Municípios nos Impostos do Estado (PIE)***

Conforme referido no ponto 1.2. e 1.3. da Parte II, dois dos princípios constitucionais relacionado com o financiamento dos municípios, pretendem acautelar, por um lado, a justa repartição dos recursos entre AC e AL (princípio da solidariedade ou do equilíbrio vertical) e, por outro, corrigir as assimetrias resultantes do diferente potencial dos municípios (princípio da igualdade activa ou do equilíbrio vertical). Esta participação dos municípios nos recursos públicos está patente no artigo 7º da LFL, e é neste sentido que este regime financeiro dos municípios (artigo 25º) prevê uma transferência anual do OE, a título obrigatório, com o objectivo de complementar o orçamento dos municípios.

Neste ponto pretende-se referir as principais formas de participação municipal nos impostos do Estado. Esta repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios está perceptível nos artigos 19º a 29º da LFL, podendo a participação dos municípios ser resumida da seguinte forma:

- O FEF, que é uma subvenção geral, não consignada<sup>41</sup>;
- O FSM, que é uma subvenção específica e consignada, por pretender cobrir as despesas resultantes da transferência de atribuições e competências da AC para aos municípios de determinadas áreas;
- Uma participação variável até 5% no IRS cobrado aos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial.

Segundo o nº2 do artigo 19º da actual LFL, o FEF corresponde a 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, do IRC e do IVA e é repartido na mesma proporção pelo FGM e pelo FCM.

Em que, o FGM “*visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respectivos níveis de funcionamento e investimento*” (artigo 22º).

E o FCM tem como finalidade “*reforçar a coesão municipal, fomentando a correcção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos, onde existam*

---

<sup>41</sup> Um dos princípios orçamentais do Plano Oficial de Contas das Autarquias Locais (POCAL) e da própria LFL é o da não consignação de verbas, que refere que em regra, e salvo as excepções previstas por lei, o produto de quaisquer receitas não pode ser afecto à cobertura de determinadas despesas, isto é, os órgãos autárquicos, dentro das disposições legais, são livres de afectarem como entenderem a receita arrecada.

*situações de desigualdades relativamente às correspondentes médias nacionais*” (nº1 do artigo 23º).

O FSM, como já foi referido, pretende financiar determinadas despesas relativas à transferência de atribuições e competências, “*associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, saúde ou na acção social*” (nº1 do artigo 24º). Estas despesas são as relacionadas designadamente com funcionamento corrente do pré-escolar e os três ciclos do ensino básico público (remunerações de pessoal não docente, transportes escolares, serviços de alimentação, actividades de enriquecimento curricular, ...), com funcionamento corrente de centros de saúde, dos programas municipais de cuidados de saúde continuados e apoio ao domicílio (remuneração de pessoal, manutenção de instalações, transportes, ...), assim como o funcionamento de creches, jardins-de-infância ou centros de dia para idosos (remunerações de pessoal, serviço de alimentação e actividades culturais, científicas e desportivas, ...) e finalmente com o funcionamento de programas de acção social de âmbito municipal (toxicod dependência e inclusão social).

Relativamente à participação no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, a actual LFL refere que é constituída por uma participação variável que pode ir até aos 5%, participação esta alvo de deliberação por parte do município.

Resta ainda referir que estas transferências da AC para os municípios, com excepção do FEF, são inscritas no orçamento municipal como receita corrente. Relativamente ao FEF, cada município pode decidir a sua repartição entre receita corrente e receita de capital, não podendo no entanto a receita corrente ser superior a 65% (nº 2 e 3 do artigo 25º).

### ***Contratos de Cooperação Técnica e Financeira***

A cooperação técnica e financeira reveste as modalidades de contratos programa e acordos de colaboração e ainda de auxílios financeiros e protocolos de modernização administrativa.

O regime de cooperação técnica e financeira entre a AC e local é regulado pelo DL nº384/87, de 24 de Dezembro<sup>42</sup>, pelo DL nº363/88, de 14 de Outubro, pela Resolução

---

<sup>42</sup> Com as alterações introduzidas pelo DL nº157/90, de 17 de Maio e pelo DL nº319/2001, de 10 de Dezembro

do Conselho de Ministros nº108/2001, de 10 de Agosto de 2001, e também pela LFL, que no seu artigo 8º refere que, excepcionalmente, seja inscrita no OE uma dotação global afecta a diversos ministérios, para financiamento de projectos de interesse nacional a desenvolver pelas AL, de grande relevância para o desenvolvimento regional e local.

No que respeita contratos programa e acordos de colaboração, os mesmos podem ser celebrados entre a AC e um ou mais municípios, associações de municípios, empresas concessionárias destes e empresas maioritariamente públicas em que os municípios tenham participações sociais e que exerçam a sua actividade no domínio dos seguintes sectores (artigoº3 do DL nº384/87, de 24 de Dezembro): saneamento básico, ambiente e recursos naturais, infra-estruturas de transportes, infra-estruturas e equipamentos de comunicações, cultura, tempos livres e desporto, educação, ensino e formação profissional, juventude, protecção civil, habitação social, promoção do desenvolvimento económico, construção, reconstrução ou grandes reparações em edifícios sede de municípios cujo investimento revista carácter urgente e saúde e segurança social.

Costa (2003: 85) refere que esta forma de cooperação visa “*o desenvolvimento regional, local ou sectorial, e são, por natureza selectivos, resultando do cruzamento de estratégias locais, regionais e nacionais*”, já que, não “*procura materializar uma equidade aferida per capita*” mas sim, procura apoiar um “*desenvolvimento territorialmente descontínuo e apenas pontualmente redistributivo*” e “*potenciar capacidades endógenas de rendibilidade do sistema global*”, preparando “*o ambiente económico*” ou permitindo “*a criação de infra-estruturas mínimas*” para desta forma concretizar o já referido desenvolvimento local, regional e nacional.

Assim, e em regra, a comparticipação da AC é formalizada mediante a celebração de um contrato-programa (que pode ser de natureza plurisectorial, caso a proposta seja da iniciativa da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) ou de natureza sectorial, caso a proposta seja da iniciativa do município) ou de um acordo de colaboração, os quais são publicados no DR. Os contratos-programa são celebrados quando o custo global do investimento é igual ou superior a 25% das verbas atribuídas ao município ou conjunto de municípios a título das transferências de capital dos fundos do OE constante no último OE, caso contrário, são celebrados acordos de colaboração.

Já o regime de auxílios financeiros (DL nº363/88, de 14 de Outubro) especifica cada

uma das situações que podem justificar auxílios financeiros e estabelece as condições de candidatura, as entidades responsáveis, selecção, admissibilidade e financiamento) e pela LFL. Estes auxílios têm como objectivo fazer face a situações específicas que afectem financeiramente os municípios e que transcendem a sua capacidade autárquica. Assim, e segundo o estabelecido no nº3 do artigo 8º da LFL, *“O Governo e os Governos Regionais, podem ainda tomar providências orçamentais necessárias à concessão de auxílios financeiros às autarquias locais”*, nomeadamente:

- Calamidade pública;
- Quando infra-estruturas, equipamentos ou receitas fiscais municipais referentes a determinados municípios tenham sido negativamente afectados por investimento da responsabilidade da AC;
- Circunstâncias graves que afectem drasticamente a operacionalidade das infra-estruturas e dos serviços municipais de protecção civil;
- Recuperação de áreas de construção clandestina ou de renovação urbana quando o seu peso relativo transcenda a capacidade e a responsabilidade autárquica nos termos da lei.

Os prejuízos verificados em bens municipais que, pela sua natureza, sejam passíveis de contrato de seguro e desde que os montantes de prémio não sejam notoriamente excessivos, não podem ser objecto de auxílios financeiros do Estado (nº2 do artigo 2º).

Acresce ainda referir que a concessão de auxílios financeiros às AL decorrentes de situações de calamidade pública, segundo o nº4 do artigo 8º da LFL, é regulado em diploma próprio, ainda não publicado, que procederá à regulamentação do FEM.

Finalmente os protocolos de modernização administrativa regem-se pela Resolução do Conselho de Ministros nº108/2001, publicada no DR em 10 de Agosto de 2001, sendo a apreciação das candidaturas efectuada com base nas orientações constantes de despacho anual do membro do Governo responsável pela área das AL.

No âmbito deste regime, podem ser celebrados protocolos de modernização administrativa entre a AC e um ou mais municípios.

São elegíveis para a celebração de protocolos de modernização administrativa os projectos orientados, nomeadamente, para a adequação da administração local autárquica aos critérios do sistema europeu de qualidade, para melhoria das condições com vista à conciliação da actividade profissional, da vida familiar e da vida cívica e para a concretização dos princípios da descentralização e da subsidiariedade que visem,

quer a melhoria dos processos de trabalho, a melhoria das instalações autárquicas, a promoção da sociedade da informação e do conhecimento, a implementação de mecanismos de comunicação, assim como a implementação de quaisquer outros projectos considerados inovadores, exemplares ou emblemáticos, nos domínios da modernização administrativa autárquica, incluindo os que respeitam ao cumprimento das normas obrigatórias em matéria de modernização administrativa.

### ***Contratos de Reequilíbrio e Saneamento Financeiro***

O reequilíbrio financeiro é um importante instrumento de solvabilidade financeira que foi instituído a partir de 1984 pela LFL e pretendeu incluir uma solução para resolver as graves dificuldades financeiros que alguns municípios estavam a atravessar. Foi inicialmente regulado pelo DL n.º322/85, de 6 de Agosto, e na actualidade é regulado pelo DL n.º38/2008, de 7 de Março<sup>43</sup>.

Antunes (1987: 143) refere que o principal objectivo dos contratos de reequilíbrio financeiro é a consolidação do passivo dos municípios, recorrendo para tal a empréstimos contraídos junto de uma instituição financeira.

O saneamento financeiro é outra figura disponível aos municípios para resolver situações de desequilíbrio, mas menos graves, isto é, desequilíbrio financeiro conjuntural, que não é mais que um empréstimo a médio e longo prazo que tem em vista “a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que essa operação não aumente o endividamento líquido dos municípios” (n.º1 do artigo 40º), sendo que as condições da sua contratação constam do artigo 40º da LFL e também do diploma referido anteriormente.

Actualmente, a LFL vigente continua, através do n.º 4 do artigo 38º e dos artigos 40º e 41º, a autorizar os municípios a celebrarem contratos de saneamento ou reequilíbrio financeiro. São os artigos 40.º e 41.º da LFL, que definem, para cada um destes instrumentos, as grandes linhas de força, designadamente em matéria de instrução processual e de acompanhamento de planos para o restabelecimento de situações financeiramente equilibradas. Complementarmente, devem ainda ser respeitadas as regras estabelecidas nos artigos 3º a 17º do DL n.º38/2008, de 7 de Março, relativas tanto ao saneamento como ao reequilíbrio financeiro.

---

<sup>43</sup> Para além de ditar as regras no que respeita aos Regimes Jurídicos do Saneamento Financeiro Municipal e do Reequilíbrio Financeiro Municipal também regulamenta o FRM e revogou o DL n.º322/85, de 6 de Agosto.



De acordo com a NLFL e o diploma referido, as principais características destes dois instrumentos são as constantes na tabela seguinte:

**Tabela 9 - Principais características do Saneamento Financeiro e do Reequilíbrio Financeiro**

	<b>Saneamento Financeiro</b>	<b>Reequilíbrio Financeiro</b>
<b>Objectivo</b>	Resolução de situações de desequilíbrio conjuntural	Resolução de situações de desequilíbrio estrutural
<b>Prazo</b>	12 anos	20 anos
<b>Período de diferimento</b>	3 anos	5 anos
<b>Enquadramento</b>	Por vontade do município	Por vontade do município Por vontade da tutela <sup>44</sup>
<b>Fundamentos</b>	Exceder o limite de endividamento líquido	Exceder o limite de endividamentos a médio e longo prazo
	---	Endividamento líquido superior > 175% das receitas previstas no nº1 do artigo 37º da LFL;
	Dívida a fornecedores > 40% das receitas totais de n-1;	Dívida a fornecedores > 50% das receitas totais de n-1;
	Rácio dos passivos financeiros (totais) em percentagem da receita total > 200%;	Rácio dos passivos financeiros (totais) em percentagem da receita total > 300%;
	Prazo Médio de Pagamentos (PMP) > 6 meses	PMP > 6 meses
	---	Violação da obrigação de redução dos limites ao endividamento municipal.
<b>Base técnica</b>	Estudo económico-financeiro do município e da probabilidade de este cumprir o plano de emergência financeira de acordo com os artigos 4º e 11º do DL nº38/2008, de 7 de Março.	
<b>Financiamento</b>	Instituição financeira escolhida entre 3 alternativas	

<sup>44</sup> Segundo o nº3 do artigo 41º da LFL a tutela e o Ministério das Finanças podem declarar subsidiariamente a situação de desequilíbrio financeiro quando se verificar umas das seguintes situações:

- Dívidas a fornecedores > 50% das receitas totais de n-1; ou
- Dívidas à Segurança Social, ADSE, remunerações de trabalho e contratos de locação (quando a mora é superior a 3 meses e não haja possibilidade de pagamento nos próximos 2 meses).

**Tabela 9 - Principais características do Saneamento Financeiro e do Reequilíbrio Financeiro (cont.)**

	<b>Saneamento Financeiro</b>	<b>Reequilíbrio Financeiro</b>
<b>Contrato de financiamento</b>	Após celebração deve ser enviado ao Ministro das Finanças no prazo de 15 dias	Não pode ser celebrado sem prévia autorização do Ministro das Finanças e da tutela, que também aprovam o plano e o contrato deve ser remetido no prazo de 15 dias da sua celebração aos mesmos membros
<b>Controlo</b>	Acompanhamento semestral pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das AL;	Publicação na 2ª série do DR do plano e do despacho conjunto da sua aprovação
	Acompanhamento semestral e anual pela AM;	Acompanhamento trimestral pelo ministro da tutela
<b>Restrições</b>	O Município não pode celebrar novos empréstimos para efeito de saneamento financeiro durante o tempo de duração do plano	---
<b>Quadro sancionatório do incumprimento</b>	Impossibilidade de contratar novos empréstimos durante 5 anos	Retenção de 20% dos duodécimos das transferências do FEF até à regularização da situação
	Impossibilidade de acesso à cooperação técnica e financeira com a AC	

**Fonte:** Adaptado Alexandre (2007: 285, 286) e DL nº38/2008, de 7 de Março

Costa (2003: 87) defende que a situação de ruptura financeira fundamenta-se principalmente pelo “*esgotamento de da capacidade legal e/ou na impossibilidade de, depois de esgotada a utilização de todos os instrumentos legais possíveis, cumprir obrigações assumidas com terceiros*”, e é originada tanto pelo “*empolamento das receitas na elaboração do orçamento*”, como pela “*assunção de compromissos antes de se ter assegurado a sua cobertura*”.

O reconhecimento da situação tanto de desequilíbrio conjuntural como de ruptura estrutural, implicam a elaboração de um plano de saneamento ou de reequilíbrio financeiros<sup>45</sup>, que não são mais que um “*conjunto de medidas, iniciativas e objectivos considerados necessários e adequados para atingir o equilíbrio financeiro do*

<sup>45</sup> Cujo conteúdo consta no artigo 4º para o saneamento financeiro e no artigo 11º do DL nº38/2008, de 7 de Março.

*Município*”, que no final origina, conforme foi referido anteriormente, “*um contrato de empréstimo, com algumas características particulares*” (Sousa, 2006: 357).

A LFL também refere a existência do FRM que pretende fazer face a situações de desequilíbrio financeiro e estrutural ou ruptura financeira dos municípios (artigo 42º), que é regulamentado também pelo DL nº38/2008, de 7 de Março, (artigos 18º a 21º) cujas especificidades constam do ponto 4.5. da Parte III na parte intitulada “Consequências em caso de incumprimento dos limites legais de endividamento”.

### ***Atribuições de novas competências aos municípios***

De acordo com o artigo 8º da Lei nº159/99, de 14 de Setembro, a AC e as AL podem estabelecer entre si formas adequadas de parceria para a melhor prossecução do interesse público (artigo 54º da LFL). Para tal, e conforme estabelecido no artigo 53º da LFL, a AC deverá fazer acompanhar estas parcerias (transferência de atribuições e competências) para além dos meios técnicos e humanos, de meios financeiros, através nomeadamente do FSM, quando se tratem de transferências relacionadas com educação, saúde e acção social e do FEF noutros domínios.

#### **▪ Transferências da UE**

Desde a adesão de Portugal à UE, em 1986, o nosso país tem beneficiado de importantes apoios, através das contribuições financeiras dos Fundos Estruturais. Nesta linha, o orçamento comunitário financia uma série de políticas sectoriais e regionais, no caso de Portugal, consubstanciadas desde 1986 nos seguintes apoios: Anterior Regulamento (1986-1988), no Quadro Comunitário de Apoio (QCA) I entre 1989-1993, no QCA II entre 1994-1999 e no QCA III entre 2000-2006. A partir de 2007 e até 2013 este apoio será consubstanciado no Quadro de Referência Estratégico Nacional<sup>46</sup> (QREN).

A aplicação destes apoios pretende acelerar o processo de convergência real do padrão europeu de qualidade de vida e de competitividade económica no âmbito da política regional, com o grande objectivo de assegurar um desenvolvimento equilibrado, reduzindo as assimetrias regionais, criando mais e melhores oportunidades de acesso à educação, ao emprego, à cultura, à ciência, às novas tecnologias.

---

<sup>46</sup> O QREN assume como grande desígnio estratégico a qualificação dos portugueses e das portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sócio-cultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas (ponto 1.1. do QREN).

Conforme refere Costa, as transferências comunitárias estão organizadas em três grandes núcleos (2003: 89):

- Os fundos estruturais<sup>47</sup>, negociados no âmbito dos quadros comunitários para cada país, e “*organizados em eixos prioritários*” e programas operacionais<sup>48</sup>;
- O fundo de coesão;
- As iniciativas comunitárias, “*programadas para intervenções específicas*”... “*independentes dos programas operacionais*”, como é o caso, por exemplo, da Política Agrícola Comum (PAC), que tem instrumentos financeiros específicos.

Às AL cabe um papel decisivo na concretização dos objectivos definidos para Portugal no âmbito do QREN, em particular pela sua participação nos programas operacionais regionais. Estes programas operacionais serão levados a cabo através da aplicação dos seguintes fundos comunitários:

- FEDER, que tem como domínio de intervenção a promoção de investimentos públicos e privados que contribuem para diminuir as disparidades regionais na União. O FEDER apoiará programas que abordem o desenvolvimento regional, a evolução económica, o

---

<sup>47</sup> Os Fundos Estruturais são instrumentos de co-financiamento a que os Estados-membros (EM) se podem candidatar para, conjuntamente com os recursos nacionais públicos e privados, apoiar ao longo de períodos plurianuais definidos, os esforços nacionais de desenvolvimento, com vista à realização plena da coesão. Segundo o estabelecido no QREN, ao longo dos três primeiros ciclos de intervenções estruturais (QCA), foram criados quatro tipos de fundos estruturais: o FEDER que contribui essencialmente para ajudar as regiões menos desenvolvidas, as que se encontram em reconversão económica e as que apresentam dificuldades estruturais; o FSE que intervém essencialmente no âmbito da estratégia europeia para o emprego, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola - secção Orientação (FEOGA-O) que contribui para o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das zonas rurais menos desenvolvidas, melhorando a eficácia das estruturas de produção, de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas e silvícolas e o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) que apoia as evoluções estruturais do sector da pesca, sendo que, a estes acresceu, para fins de promoção da coesão económica e social nas regiões da UE, o Fundo de Coesão, que co-financia acções nos domínios do ambiente e das infra-estruturas de transportes de interesse comum.

No período 2007-2013 o ciclo de intervenções estruturais reflecte alterações significativas na Política de Coesão face aos períodos de intervenção comunitária anteriores, nomeadamente:

- Os Fundos específicos destinados ao apoio ao desenvolvimento rural (FEOGA-O) e às pescas (IFOP) deixam de ser considerados Fundos Estruturais;
- O número de objectivos da intervenção dos fundos é reduzido de nove para três;
- O número de instrumentos que suportam estes objectivos passa de seis para três.

<sup>48</sup> A estruturação operacional do QREN é sistematizada através da criação de Programas Operacionais Temáticos e de Programas Operacionais Regionais para as regiões do Continente e para as duas RA. Os **Programas Operacionais Temáticos** do período 2007-2013 são os seguintes: Programa Operacional Temático Factores de Competitividade (FEDER), Programa Operacional Temático Potencial Humano (FSE) e Programa Operacional Temático Valorização do Território (FEDER e Fundo de Coesão). Já os **Programas Operacionais Regionais do Continente**, objecto de co-financiamento comunitário pelo FEDER, são estruturados territorialmente de acordo com as NUTS II, sendo os seguintes: Programa Operacional Regional Norte, Programa Operacional Regional Centro, Programa Operacional Regional Lisboa, Programa Operacional Regional Alentejo e Programa Operacional Regional Algarve. Os **Programas Operacionais das RA** apoiados financeiramente pelo FEDER e pelo FSE, correspondendo aos seguintes: Programa Operacional Regional Açores - FEDER, Programa Operacional Regional Açores - FSE, Programa Operacional Regional Madeira - FEDER e Programa Operacional Regional Madeira - FSE. São também instituídos **Programas Operacionais de Assistência Técnica**, cujo financiamento comunitário será assegurado pelo FEDER, Fundo de Coesão e FSE, correspondendo aos seguintes: Programa Operacional de Assistência Técnica - FEDER e Programa Operacional de Assistência Técnica - FSE.

reforço da competitividade e a cooperação territorial em toda a UE;

- FSE, que será implementado em sintonia com a Estratégia Europeia para o Emprego e centrar-se-á em quatro domínios-chave: o aumento da adaptabilidade de trabalhadores e empresas, a melhoria do acesso ao emprego e da participação no mercado de trabalho, o reforço da inclusão social, combatendo a discriminação e facilitando o acesso ao mercado de trabalho das pessoas desfavorecidas e a promoção da parceria para a reforma nos domínios do emprego e da inclusão social;

- Fundo de Coesão, que contribui para intervenções no domínio do ambiente e das redes transeuropeias de transportes. Neste período, o fundo contribuirá, a par do FEDER, para programas de investimento plurianuais geridos de forma descentralizada, em vez de cada projecto depender da aprovação da Comissão.

#### ▪ **Recurso ao crédito**

As receitas creditícias “*resultam do recurso ao crédito por parte do Estado*” e tornaram-se numa “*fonte de receita da maior importância nas sociedades capitalistas*” (Franco, 2007:301). Também nas AL, principalmente pelas responsabilidades crescentes, e por, em contrapartida, não existir “*o aumento quer de recursos próprios, quer porventura das transferências da administração central para a local*” (Cabral, 2003: 35) esta receita tem sido bastante utilizada, de tal modo que é o maior responsável pelo aumento do endividamento das autarquias.

O essencial sobre a regulamentação do recurso ao crédito por parte das AL resulta do exposto na LFL, especialmente no artigo 38º.

A LFL no seu artigo 10º começa por considerar o recurso ao crédito como uma fonte legítima, e o nº1 do artigo 38º estabelece que os municípios “*podem contratar empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder o crédito, bem como emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei*”, ou seja, a LFL, consagra o recurso a empréstimos para financiar a diferença entre as despesas e as receitas municipais. Estes empréstimos podem ser de dois tipos conforme referido no artigo 38º:

**Tabela 10 - Tipos de empréstimos e respectivas características**

	<b>Curto Prazo</b>	<b>Médio e longo Prazo</b>
<b>Finalidade</b>	- Cobrir dificuldades momentâneas de tesouraria (nº3)	- Destinados para serem aplicados em investimento, para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro do município
<b>Maturidade</b>	- Até um ano (nº2)	- Médio prazo (entre um e dez anos) - Longo prazo (mais de dez anos)
<b>Outras Características</b>	---	- Este tipo de crédito goza de um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visa financiar, não podendo, em caso algum, exceder o período de vida útil do respectivo investimento (nº5)

**Fonte:** LFL

Ainda no que toca à finalidade dos empréstimos, e numa situação excepcional, a LOE/2008, através do estabelecido no seu artigo 128º, permite que *“Durante o ano de 2008, no contexto da execução do contrato a celebrar entre o Estado e as regiões autónomas e os municípios que decidam aderir a um programa de redução dos prazos de pagamento a fornecedores<sup>49</sup>, é autorizada a celebração de empréstimos de médio e longo prazos destinados ao pagamento de dívidas a fornecedores e em complemento dos empréstimos de curto prazo contraídos pelas regiões autónomas e pelos municípios para apoio à tesouraria, desde que não sejam ultrapassados os níveis de endividamento líquido admitidos por lei”*.

Quanto à sua contratação, os nºs 6 e 7 do artigo 38º da LFL, e a própria Lei nº169/99 (alínea b) do nº2 do artigo 53º), estabelecem que compete à AM a sua autorização<sup>50</sup>. No

<sup>49</sup> Este programa de redução do prazo médio de pagamentos a fornecedores é denominado de «Programa Pagar a Tempo e Horas», regulado pela Resolução do Conselho de Ministros nº34/2008, de 22 de Fevereiro em os municípios (e também os serviços e fundos da administração directa e indirecta do Estado, as RA e ainda as empresas públicas) podem contratualizar empréstimos financeiros a médio e longo prazos, financiados maioritariamente por instituições de crédito (60%) e, minoritariamente, pelo Estado (40%) que se destinam a reduzir os prazos de pagamentos aos fornecedores. Estes empréstimos a médio e longo prazo têm especificidades próprias, nomeadamente no que se refere ao montante a contratar, ao prazo, ao reembolso, ao período de carência e à taxa de juro que podem ser consultadas na Resolução referida.

<sup>50</sup> Relativamente à autorização de contratação de empréstimos por parte dos municípios, Nazaré Cabral (2003: 41) refere que antes desta autorização levada a cabo ao nível local, existe primeiro a legitimidade e necessidade de autorização por parte da Assembleia da República. Apesar de referir que a CRP nada determinar *“quanto à necessidade de tal autorização e definição de condições gerais dos empréstimos, pela Assembleia da República, em*

entanto, a LFL estabelece regras diferentes consoante se trate de empréstimos a curto ou a médio e longo prazo. Enquanto que a autorização para contratação dos empréstimos a curto prazo pode ser deliberada na sessão anual que aprova o orçamento para todos os empréstimos que o município venha a contrair durante o período de vigência do orçamento, a autorização para a contratação de empréstimos a médio e longo prazo será tomada caso a caso pela AM, sendo que, o processo de contratação a remeter à AM, deve conter obrigatoriamente as condições de três instituições de crédito, assim como informação da capacidade de endividamento do município (nºs 6 e 7 do artigo 38º).

Relativamente a esta fonte de receita, Carvalho e Teixeira (2007: 118-119) consideram-na não como um «mal necessário», mas como um meio necessário à gestão, que contribui em muito “*para assegurar o cumprimento das atribuições dos municípios e as competências dos seus órgãos*”. No entanto, para que estas não sejam consideradas como um aspecto negativo na gestão municipal, tem limites máximos à sua contratação, que serão abordados no ponto 4. da Parte II.

#### ▪ **Impostos municipais**

Os impostos fazem parte das receitas tributárias<sup>51</sup>, na medida em que resultam de obrigações impostas por lei e apareceram devido “*essencialmente à insuficiência das receitas patrimoniais*” (Pereira de Sousa, 1992: 47). Segundo Sousa Franco estas “*são as receitas fundamentais num moderno Estado de economia de mercado*” (2007: 300) e são obtidas “*mediante o recurso ao seu poder de autoridade, impondo aos particulares um sacrifício patrimonial que não tem a finalidade puni-los nem resulta de qualquer contrato estabelecido*”, isto é, entende que, “*se todos beneficiam da actividade financeira do Estado, ..., então é normal que todos contribuam para a cobertura das despesas originadas por essa actividade*” (2007: 301). Estas receitas representam hoje uma parte significativa das receitas públicas.

---

*relação aos que sejam contraídos pelas autarquias locais*”, entende que anualmente é concedida uma autorização genérica no OE e que esta autorização é imprescindível e legitimada pelo urgente cumprimento dos critérios de convergência em matéria de finanças públicas, nomeadamente através da imposição de limites ao endividamento, tanto de empréstimos como de outro tipo de dívidas.

<sup>51</sup> Segundo Pereira de Sousa (1992: 47), as receitas tributárias podem dividir-se nas seguintes categorias: impostos, taxas e contribuições especiais. Define imposto como a “*prestações coactivas unilaterais, sem fins de punição, que são impostas aos indivíduos*”; considera a taxa como uma prestação similar ao imposto, no entanto, os particulares a quem ela é exigida “*auferem uma determinada utilidade relacionada com o funcionamento de um serviço ou a utilização de um bem*”; finalmente, quanto às contribuições especiais refere que estas podem resultar, por exemplo, “*da valorização de terrenos provocada por iniciativas estaduais, exigindo o Estado aos proprietários o pagamento de uma quantia em consequência da vantagem indirecta reflexamente auferida por tais indivíduos*”.

O sistema fiscal<sup>52</sup> português tem a sua base, desde logo, na CRP, que define os princípios orientadores, nomeadamente no que se refere ao tipo de impostos e os direitos e garantias dos contribuintes. No artigo 103.º estabelece que os impostos são criados por lei, logo, competência da AR que determina entre outras matérias a incidência e a taxa. O artigo 104.º refere que esse sistema fiscal consagra a existência de quatro tipos de impostos<sup>53</sup> que podem ser considerados como estaduais e locais, consoante revertam a favor do Estado ou das AL e que incidem sobre o rendimento, o património e a despesa (também designados de impostos sobre o consumo), para além de outros impostos sobre factos ou bens específicos:

**Tabela 11- Composição dos Sistema Fiscal Português**

<b>Tipo de Tributação</b>	<b>Impostos</b>
Tributação do rendimento	- IRS - IRC - Derrama
Tributação do património <sup>54</sup>	- IMT - IMI
Tributação da despesa / consumo	- IVA - Imposto sobre os produtos petrolíferos - Imposto de consumo sobre o tabaco - Imposto sobre o consumo de bebidas alcoólicas - Imposto especial sobre o álcool - Imposto de selo - Imposto único de circulação - ...
Outras	- Contribuições específicas para a Segurança Social

**Fonte:** CRP

No que respeita mais especificamente aos impostos locais, destes fazem parte, em conjunto com as taxas e as licenças, as receitas fiscais dos municípios (Antunes, 1987: 99). De acordo com o DL 26/2002, o artigo 28º do DL 287/2003, de 12 de Novembro<sup>55</sup> e o estabelecido na LFL, nomeadamente nas alíneas a) e b) do artigo 10º, os impostos

<sup>52</sup> Entendido, de forma simples, como o conjunto de impostos vigentes num determinado país ou espaço geográfico.

<sup>53</sup> Numa perspectiva de leitura das contas nacionais, estes impostos são divididos em directos, quando incidem sobre uma manifestação imediata da capacidade contributiva, isto é, que incidem directamente sobre o rendimento ou o património dos contribuintes (impostos sobre o rendimento tanto dos singulares como das empresas) e indirectos, quando incidem sobre a utilização do rendimento (impostos sobre o património e sobre o consumo).

<sup>54</sup> A reforma do património levada a cabo em finais de 2003 concretizou a criação de dois novos impostos: o IMI que substituiu a antiga Contribuição Autárquica (CA) e o IMT que substituiu o Imposto Municipal de SISA e produziu alterações no âmbito de outros impostos como o Imposto sobre Sucessões e Doações e o Imposto de Selo.

<sup>55</sup> Decreto-Lei (DL) que procedeu à reforma da tributação do património.



locais dividem-se em directos e indirectos (taxas, emolumentos, licenças e outras semelhantes, pagas pelo sector produtivo) e são os seguintes:

- Impostos locais directos

- IMI;
- IMT;
- IMV e parcela do IUC;
- Derrama;
- Impostos abolidos (CA, SISA, ...).

- Impostos locais indirectos

- Impostos específicos das AL como sejam os provenientes de mercados e feiras, loteamentos e obras, ocupação de via pública, caniços, publicidade, saneamento, utilização da rede viária municipal, entre outros.

O IMI e o IMT são dois impostos que visam tributar o património. Estes impostos, foram alvo de uma reforma estrutural levada a cabo pela aprovação em Conselho de Ministros, em 29 de Agosto de 2003.

O IMI substituiu então a CA e não é mais do que um imposto que *“incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português, constituindo receita dos municípios onde os mesmos se localizam”* (artigo 1º do CIMI), isto é, é um *“imposto imobiliário, que incide sobre o valor dos bens imóveis individuais ou colectivos existentes sobre o território do município”* (DGAL, 2004: 92). Relativamente às alterações introduzidas pelo CIMI é de salientar, principalmente, o facto de um só código passar a contemplar o regime de tributação da propriedade dos imóveis e um novo quadro de avaliações da propriedade urbana.

Relativamente ao IMT<sup>56</sup>, substituiu, o imposto municipal de Sisa, e é um imposto que tributa as transmissões onerosas do direito de propriedade, ou de figuras parcelares desse direito, sobre bens imóveis, situados no território nacional e de outras situações que a lei equipara a transmissões onerosas de imóveis (art. 1º e 2º e 3º do IMT), ou seja, *“incide sobre a transmissão, a título oneroso, do direito de propriedade sobre bens imóveis”* (DGAL, 2004: 92).

Tanto o IMV como o IUC pretendem onerar os contribuintes, na medida dos custos que

---

<sup>56</sup> Entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2004.

os veículos provocam nomeadamente no ambiente e nas infra-estruturas rodoviárias.

A derrama é um imposto adicional aos impostos do Estado que, conforme já foi referido anteriormente, com a nova LFL, passou a incidir sobre o lucro tributável dos sujeitos passivos de IRC gerado em território municipal e não já sobre a colecta de IRC. Embora receita dos Municípios, é arrecadado juntamente com a colecta do IRC. A decisão de lançar a derrama e a respectiva taxa, é da competência das AM e deverá ser comunicada até 31 de Dezembro de cada ano à Administração Fiscal (nºs 4 e 8 da LFL).

De salientar, ainda, que todos estes os impostos locais directos são obrigatórios, à excepção da derrama e, na actualidade, o IMI, o IMT, o IMV e a parcela de IUC, tanto podem ser cobrados pelos próprios serviços (das AL ou das associações de municípios que integrem) como liquidados pelo Serviço de Finanças e cobrados pela Tesouraria da Fazenda Pública. Nesta segunda opção, o Estado cobra para este efeito encargos de liquidação e cobrança que não podem exceder 1,5% ou 2,5% sobre os montantes liquidados ou cobrados, respectivamente, sendo as verbas cobradas líquidas de encargos transferidas para o município até ao último dia útil do mês seguinte (nºs 2, 4 e 5 do artigo 13º da LFL).

### **3.2. A Despesa Municipal**

No que respeita à noção de despesa municipal, pode ser definida como a *“afecção de uma soma de dinheiro, gasto por agentes autárquicos, para a satisfação das necessidades públicas locais”* (Carvalho, 1996: 80).

#### **3.2.1. Estrutura**

A despesa municipal pode ser classificada em termos económicos, funcionais e orgânicos<sup>57</sup>.

A classificação económica é a que possibilita uma decomposição por grandes agregados, pois após uma primeira desagregação por corrente e capital<sup>58</sup> segue-se uma divisão em agrupamentos económicos. De acordo com o DL nº26/2002, de 14 de

---

<sup>57</sup> O ponto 2.5. do POCAL apenas refere as classificações económica e funcional.

<sup>58</sup> As despesas correntes são as que *“afectam o património não duradouro ou que se traduzem na obtenção de serviços ou bens de consumo corrente de natureza fungível, coincidindo, na maioria das situações, com as despesas de funcionamento”* (DGAL, 2004: 17-18) e as despesas de capital são as que *“aplicam alterações no património duradouro e que originam ou contribuem para a obtenção de bens que se mantêm no decurso do processo produtivo, sofrendo algum desgaste na medida da sua utilização. (...) delas poderá resultar não só um acréscimo de rendimentos, como um aumento do bem-estar social”* (DGAL, 2004: 20-21).

Fevereiro, (estabelece o Regime Jurídico dos Códigos de Classificação Económica das Receitas e das Despesas Públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central) adaptado pela DGAL às AL, os agrupamentos da despesa são os seguintes:

**Tabela 12 - Estrutura da despesa (classificação económica)**

<i>Despesa Corrente</i>			<i>Despesa de Capital</i>		
01	Despesas com pessoal	07	Aquisição de bens de capital		
02	Aquisição de bens e serviços	08	Transferências de capital		
03	Juros e outros encargos	09	Activos financeiros		
04	Transferências correntes	10	Passivos financeiros		
05	Subsídios	11	Outras despesas de capital		
06	Outras despesas correntes	12	Operações extra-orçamentais		

**Fonte:** DL nº26/2002, de 14 de Fevereiro

A classificação funcional “*é desagregada pelos diferentes domínios de intervenção do Estado*” e permite saber quanto é que se afecta, “*dos recursos disponíveis, a cada domínio da sua intervenção*” (Pereira *at al.*, 2005: 383). Segundo os pontos 9.1. e 10.1. do POCAL, o classificador funcional aplicável aos municípios é o seguinte:

**Tabela 13 - Classificação funcional da despesa**

<b>1. Funções gerais</b>	1.1.0. Serviços gerais de administração pública	1.1.1 Administração geral
	1.2.0. Segurança e ordens públicas	1.2.1. Protecção civil e luta contra incêndios
		1.2.2. Polícia municipal
<b>2. Funções sociais</b>	2.1.0. Educação	2.1.1. Ensino não superior
		2.1.2. Serviços auxiliares de ensino
	2.2.0. Saúde	2.2.1. Serviços individuais de saúde
	2.3.0. Segurança e acção social	2.3.1. Segurança social
		2.3.2. Acção social
	2.4.0. Habitação e serviços colectivos	2.4.1. Habitação
		2.4.2. Ordenamento do território
		2.4.3. Saneamento
		2.4.4. Abastecimento de água
		2.4.5. Resíduos sólidos
		2.4.6. Protecção meio ambiente e conservação da natureza

**Tabela 13 - Classificação funcional da despesa (cont.)**

<b>2. Funções sociais</b>	2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos	2.5.1. Cultura
		2.5.2. Desporto, recreio e lazer
		2.5.3. Outras actividades cívicas e religiosas
<b>3. Funções económicas</b>	3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca	
	3.2.0. Indústria e energia	
	3.3.0. Transportes e comunicações	3.3.1. Transportes rodoviários
		3.3.2. Transportes aéreos
		3.3.3. Transportes fluviais
	3.4.0. Comércio e turismo	3.4.1. Mercados e feiras
		3.4.2. Turismo
	3.5.0. Outras funções económicas	
<b>4. Outras funções</b>	4.1.0. Operações da dívida pública	
	4.2.0. Transferências entre administrações	
	4.3.0. Diversas não especificadas	

Fonte: POCAL

A classificação orgânica pretende discriminar a despesa por órgãos ou departamentos, e é de uso facultativo. Segundo o Ofício Circular nº6, de 19 de Março de 2002, da DGAL<sup>59</sup>, caso o município aplique o classificador funcional, sugere a desagregação do capítulo orgânico 01. Administração Autárquica de forma a contemplar as seguintes subdivisões:

01.01. Assembleia Municipal

01.02. Câmara Municipal

01.03. Operações Financeiras

Caso não optem pela adopção de classificador funcional, sugere pelo menos a criação de duas divisões que coincidem com os dois órgãos existentes nos municípios:

01. Assembleia Municipal

02. Câmara Municipal

Tanto na primeira como na segunda situação, a divisão entre os dois órgãos municipais é importante, na medida em, por imposição legal (nº3 do artigo 52-A da Lei nº169/99,

<sup>59</sup> Disponível em [http://www.dgaa.pt/pdf/OfCirc6\\_2002DespAssembMun.pdf](http://www.dgaa.pt/pdf/OfCirc6_2002DespAssembMun.pdf)

de 18 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei nº5-A/2002, de 11 de Janeiro) *“No orçamento municipal são inscritas, sob proposta da mesa da assembleia municipal, dotações discriminadas em rubricas próprias para pagamento das senhas de presença, ajudas de custo e subsídios de transporte dos membros da assembleia municipal, bem como para aquisição dos bens e serviços correntes necessários ao seu funcionamento e representação”* acrescendo ainda o facto de *“As alterações orçamentais por contrapartida da diminuição ou anulação das dotações da assembleia municipal têm de ser aprovadas por este órgão”* (nº8 do artigo 53º do mesmo diploma).

### **3.2.2. Execução do orçamento da despesa**

Para a realização de qualquer despesa ao longo do ano económico devem ser respeitados cumulativamente três princípios, explanados tanto de uma forma directa como indirecta nas alíneas d) e e) do ponto 2.3.4.2. do POCAL e nos nºs 6, 7 e 8 do artigo 42º da LEO:

1º Princípio da legalidade, ou seja, que o facto gerador da despesa respeite as normas legais aplicáveis (nomeadamente no que respeita ao Regime Jurídico das Empreitadas e Obras Públicas e ao Regime Jurídico da Realização de Despesas Públicas, Locação e Aquisição de Bens e Serviços<sup>60</sup>).

2º Princípio da regularidade orçamental, que significa que qualquer despesa tem de estar inscrita no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso. Deve ainda a dotação orçamental de uma determinada classificação constituir o limite máximo a utilizar na realização de uma dada despesa.

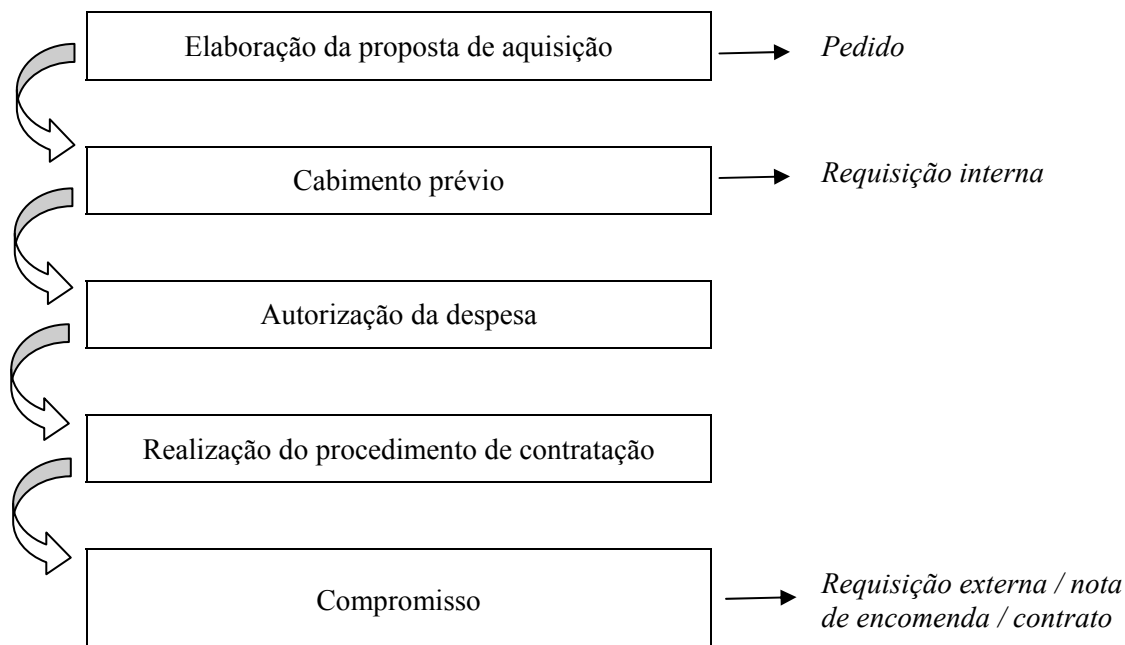
3º Princípio da boa gestão financeira, que determina que todas as decisões de despesa devem obedecer obrigatoriamente e em simultâneo a três critérios: economia, eficácia e eficiência.

De uma forma resumida, as fases de um processo de despesa (apenas no que respeita à parte orçamental) é a que a seguir se apresenta:

---

<sup>60</sup> O primeiro corresponde ao DL nº59/99 de 2 de Março, alterado pela Lei nº163/99, de 14 de Setembro, pelo DL nº259/2000, de 27 de Julho e pela Lei nº13/2002, de 19 de Fevereiro e o segundo corresponde ao DL nº197/99 de 8 de Junho, que foram entretanto revogados pelo novo Código da Contratação Pública publicado pelo DL nº18/2008, de 29 de Janeiro, que no entanto apenas entra em vigor 6 meses após a sua publicação (nº1 do artigo 18º).

**Figura 9 - Fases de execução do orçamento da despesa**



**Fonte:** POCAL

### **3.2.3. Principais Despesas dos Municípios**

A tabela seguinte pretende mostrar como se divide a despesa municipal entre despesa corrente e despesa de capital.

**Tabela 14 - Evolução das despesas municipais – Despesas correntes vs Despesas de capital (1998-2004)**

	Milhares de euros						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Despesas correntes</b>	2.249.160	2.509.856	2.781.682	3.139.218	3.406.319	3.575.588	3.766.786
<b>Despesas de capital</b>	2.214.234	2.445.067	2.685.854	3.310.300	3.319.545	3.051.609	2.954.020
<b>Despesas totais</b>	4.463.394	4.954.923	5.467.536	6.449.518	6.725.864	6.627.197	6.720.806

**Fonte:** DGAL

A análise da tabela anterior mostra que ao longo dos sete anos em análise as despesas correntes registaram um acréscimo de 1.517.626 milhares de euros (o correspondente a um aumento de mais de 67% entre 1998 e 2004). Por sua vez, as despesas de capital cresceram até 2002 (49,91%) e decresceram em 2003 e 2004 em cerca de 11%.

#### **4. Endividamento Municipal**

Os municípios estão sujeitos às normas da LEO e aos princípios e regras orçamentais e de estabilidade orçamental, assim como ao princípio da equidade intergeracional, relativo à distribuição de benefícios e custos entre gerações (que implica nomeadamente a apreciação dos encargos com passivos financeiros da autarquia e dos encargos vencidos e não liquidados a fornecedores) – n.ºs 1 e 3 do artigo 4.º da LFL.

Para além destes princípios orientadores gerais, a actual LFL também refere, relativamente ao endividamento autárquico, os seus princípios orientadores que estão relacionados sobretudo com o rigor e a eficiência e assentam nos seguintes objectivos (artigo 35.º):

- Minimizar os custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo;
- Garantir uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
- Prevenir a excessiva concentração temporal de amortizações;
- Não haver exposição a riscos excessivos.

Tanto o Código Administrativo de 1940, como as sucessivas LFL sempre estabeleceram limites à capacidade de endividamento dos municípios. No entanto, desde 2002, e na sequência dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento<sup>61</sup> (PEC), têm sido impostas anualmente limitações acrescidas ao endividamento municipal, nomeadamente através da impossibilidade do seu aumento, relativamente ao ano imediatamente anterior, e à redução, para metade, dos limites supra referidos.

Nas primeiras três LFL os limites estabelecidos eram apenas para a contratação de empréstimos e as regras gerais eram as seguintes:

---

<sup>61</sup> O PEC refere que os Estados devem controlar as suas despesas públicas e prevê medidas de penalização para os EM que não o façam.

**Tabela 15 - Limites ao endividamento municipal das três primeiras LFL**

	<b>Empréstimos a curto prazo</b>	<b>Empréstimos a médio e longo prazo</b>
<b>Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro</b>	O seu montante não pode ultrapassar 1/12 das receitas orçamentadas para investimento pelo município (n.º3 do artigo 15.º)	- Os encargos com amortizações e juros não podem exceder nunca 20% das receitas orçamentadas para investimento (n.º4 do artigo 15.º) - Não pode ocorrer um acréscimo superior a ¼ do referido anteriormente (n.º5 o artigo 15.º)
<b>DL n.º 98/84, de 29 de Março</b>	O seu montante não pode ultrapassar 5% do FEF que cabe no ano ao município (n.º2 do artigo 10.º)	- Os encargos com amortizações e juros não podem exceder o maior dos limites: 20% do FEF que cabe no ano ao município ou 20% das despesas de investimento realizadas no ano anterior (n.º5 do artigo 10.º)
<b>Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro</b>	O seu montante não pode ultrapassar 1/10 do FEF que cabe no ano ao município (n.º4 do artigo 15.º)	- Os encargos com amortizações e juros não podem exceder o maior dos limites: 3 duodécimos do FEF que cabe no ano ao município ou 20% das despesas de investimento realizadas no ano anterior (n.º6 do artigo 15.º)

**Fonte:** 1.ª, 2.ª e 3.ª LFL

A Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (LFL) estabelecia, para o limite do endividamento de contratação de empréstimos a curto prazo, que o seu montante não podia exceder 10% das receitas provenientes das participações do município nos FGM, FCM e FBM (n.º1 do artigo 24.º). Nos empréstimos a médio e longo prazo, os encargos anuais com amortizações e juros (incluindo os empréstimos obrigacionistas), não poderiam exceder o maior de dois limites: 25% do valor dos 3 fundos (FGM, FCM e FBM) que cabe ao município ou 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano transacto (n.º3 do artigo 24.º).

A partir de 2002 passaram a ser estipuladas regras excepcionais sobre o endividamento municipal. A LOE/2002<sup>62</sup> introduz um novo conceito – endividamento líquido – e refere que não poderão ser contraídos quaisquer empréstimos que impliquem o aumento do endividamento líquido do seu município e das suas empresas municipais (n.º1 do artigo 7.º). Já a LOE/2003<sup>63</sup>, na sequência das medidas excepcionais tomadas no ano transacto, altera os limites fixados na LFL para metade no que respeita à capacidade de endividamento para contratação de empréstimos a médio e longo prazo, mantendo no entanto excepções a este endividamento. Assim, os limites para a contratação de

<sup>62</sup> Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro.

<sup>63</sup> Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro.



empréstimos a médio e longo prazo passam a ser 12,5% dos fundos ou 10% do investimento do município no ano anterior (nº1 do artigo 19º), situação que se manteve até à LOE/2006<sup>64</sup>.

A partir da LOE/2004<sup>65</sup> e até à LOE/2006, a contratação de novos empréstimos a médio e longo prazo por parte dos municípios que não tivessem ultrapassado a sua capacidade de endividamento passou a ser rateado, isto é, dependia das amortizações destes empréstimos efectuadas no penúltimo ano pelos municípios.

Relativamente ao endividamento líquido, como foi referido, o seu conceito foi introduzido pela LOE/2002. Da LOE/2003 à LOE/2006, ficou estabelecido que o montante do global de endividamento líquido<sup>66</sup> do conjunto dos municípios, incluindo todas as formas de dívida, em 31 de Dezembro do ano em curso, não poderia ultrapassar o existente a 31 de Dezembro do ano transacto, sendo que, no LOE/2006 tal conceito consta da própria Lei, em termos idênticos<sup>67</sup> ao constante do SEC95.

Com a entrada em vigor da nova LFL, em 1 de Janeiro de 2007, são estabelecidos novos limites de endividamento, quer por via dos empréstimos contraídos, quer através de outros débitos, em relação a um conjunto de receitas. Também é adoptado por este diploma o conceito de endividamento líquido em consonância com o estipulado no SEC95, que, apesar das mudanças<sup>68</sup>, o conceito é o mesmo que foi consagrado nos anos anteriores, e é equivalente à diferença entre a soma dos passivos (empréstimos contraídos, contratos de locação financeira, dívidas a fornecedores,...) e a soma dos activos (saldo de caixa, depósitos em instituições financeiras, créditos sobre terceiros,...):

---

<sup>64</sup> Lei nº60-A/2005, de 30 de Dezembro.

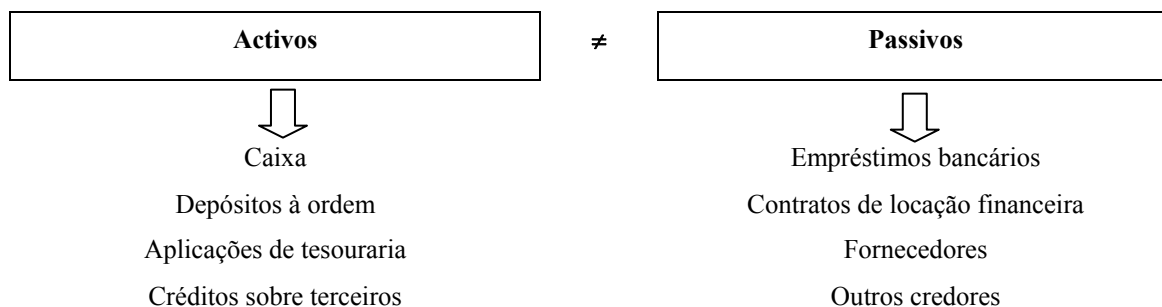
<sup>65</sup> Lei nº107-B/2003, de 31 de Dezembro.

<sup>66</sup> O conceito de endividamento líquido é o definido no SEC95. Este conceito assim adoptado para este cálculo assenta nas variações apuradas pela diferença entre os passivos financeiros e os activos financeiros. Nestes termos, as dívidas contraídas sob a forma de *factoring* e *leasing* ou outras, contam todas elas para o cálculo do endividamento, incluindo os empréstimos.

<sup>67</sup> O OE/2006 refere no nº5 do artigo 33º que o endividamento líquido “*resulta da diferença entre a soma dos passivos financeiros, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria*”.

<sup>68</sup> As mudanças no conceito do endividamento líquido prendem-se com o facto de tanto nos passivos como nos activos se ter eliminado a expressão “financeiros” e de relativamente aos activos se ter acrescido a parte de “créditos sobre terceiros”.

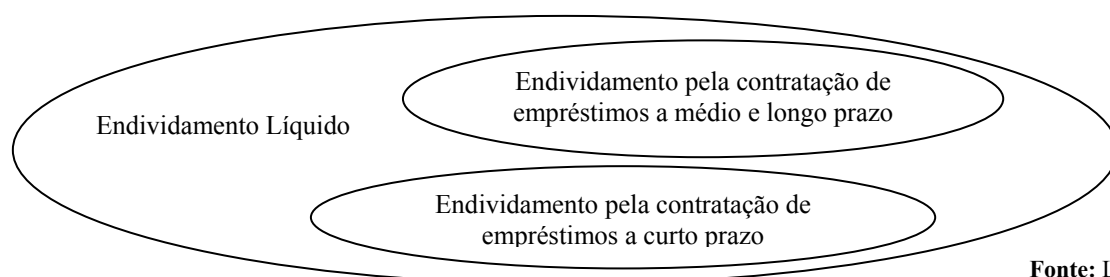
**Figura 10 - Conceito de endividamento líquido**



**Fonte:** LFL

Assim, e em consonância com a NLFL os novos limites são:

**Figura 11 - Tipos de limites ao endividamento previstos na NLFL**



**Fonte:** LFL

Quando um município não cumpra um destes limites, a NLFL impõe obrigações e sanções que no entanto serão referidas e analisadas na parte seguinte.

## 5. Conclusão

A CRP estabelece para as AL uma gestão que assenta no princípio constitucional da autonomia financeira e patrimonial (artigo 238º).

Por outro lado existe a LFL, que é no fundo um reflexo da perspectiva que da AC tem perante o Poder Local. Nela estão descritas todas as receitas passíveis de serem arrecadadas pelos municípios. O sistema financeiro local destaca-se pela existência de uma panóplia de receitas, das quais se destacam as transferências do OE na medida em que, para além de serem as que representam o maior peso nas receitas totais municipais nos últimos anos, também é através delas que se procede a uma repartição mais equitativa dos impostos do Estado entre a AC e as AL e entre as próprias AL. O facto de receitas como as fiscais, e mesmo as provenientes de taxas e preços, não terem crescido na mesma proporção que as transferências da AC demonstra que não se tem desenvolvido uma sensibilização para o mérito da gestão autárquica e para a

*accountability*. Uma reforma da NLFL passa pelo “*reforço da fiscalidade e da tributação próprias*” e “*acabará por se impor por força da drástica diminuição das transferências comunitárias a partir de 2006*” (Montalvo, 2003: 138) e também pela diminuição das próprias transferências do Estado.

Também os compromissos assumidos por Portugal no seio a UE, com intenção de conter a despesa pública, levaram a que desde 2002, nos sucessivos OE, contrariando o exposto na LFL, tenha sido imposto às finanças municipais endividamento nulo e mesmo estagnação nas transferências na AC. As situações expostas, a necessidade de diversificar as fontes de receitas e outras razões que serão abordadas na Parte III deste estudo levaram a uma reforma que se pretende que seja estrutural no desgastado tradicional sistema de financiamento municipal.

**PARTE III**

**A NECESSIDADE DE REFORMA, AS INOVAÇÕES E O  
IMPACTO DA NOVA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS**

Nesta parte do estudo pretende-se analisar, antes de mais, quais as razões que levaram à concretização da reforma do modelo de financiamento autárquico, quais os aspectos inovadores da NLFL e qual o impacto ao nível financeiro desses aspectos que, como é evidente, vai influenciar, positiva ou negativamente, toda a actividade municipal.

Assim, primeiramente irão ser referidas as principais razões que fundamentam a necessidade de reforma das finanças locais, seguindo-se a análise dos seus objectivos e princípios. Finalmente, far-se-á uma análise das inovações e do impacto da NLFL relativamente a várias matérias, seguida das conclusões extraídas dessa análise.

## **1. A Necessidade de Reforma do Regime Financeiro dos Municípios**

Após o choque de entrada na UE e a imediata comparação com outros sistemas europeus, tornou-se ainda mais premente a concretização de uma reforma da Administração Pública, tanto ao nível da sua organização como ao nível do seu funcionamento. Isto é, tornou-se imperativo a concretização de uma reforma tanto administrativa como financeira e mesmo orçamental. Assim, desde meados dos anos 90, em Portugal, os sucessivos governos têm acentuado essas reformas, com o objectivo não só de atacar o défice público, como também de reformar o Estado e a Administração Pública.

Sendo a Administração Local parte integrante da Administração Pública, a necessidade de reforma, nomeadamente a que interessa para este estudo - a financeira -, surge essencialmente pelas mesmas razões: por questões relacionadas com as mudanças conjunturais e estruturais que têm ocorrido nos últimos anos em Portugal. Ao nível das AL, essas mudanças estão relacionadas nomeadamente com a estabilização macroeconómica nacional, com as profundas alterações demográficas (espacial e a estrutura etária da população), as maiores exigências das opiniões públicas relativamente à utilização do dinheiro dos contribuintes ou mesmo com o processo de descentralização em curso. No fundo, e segundo defende Pereira (1997)<sup>69</sup>, a reforma das finanças locais *“terá que ser orientada no sentido da maior transparência no financiamento e incentivos mais correctos ao desenvolvimento local”*. Mas porquê?

Em primeiro lugar, existe o problema da estabilização das contas públicas. Esta situação

---

<sup>69</sup> Artigo “Finanças Locais: desenrolar os fios à meada” editado em 7 de Junho de 1997 no Jornal “Público”.

decorre do facto de em meados da década de 90, no quadro da União Económica e Monetária (UEM), os EM da UE terem adoptado o PEC. Pretendia-se que a médio prazo os EM alcançassem situações orçamentais próximas do equilíbrio ou excedentárias para o conjunto das Administrações Públicas<sup>70</sup>, e para tal, estabeleceram-se procedimentos para a supervisão e coordenação das políticas orçamentais<sup>71</sup>. Tendo em conta que estes objectivos orçamentais se referem ao conjunto das Administrações Públicas, há que consolidar os saldos orçamentais de todos os subsectores que constituem as Administrações Públicas.

Para alcançar o objectivo de figurar no «pelotão» da frente da moeda única, Portugal teve que dar início a uma série de políticas orçamentais que visaram, nomeadamente, a estabilidade financeira. Acresce ainda o facto, de em 2002, Portugal não ter ainda definido as regras de *“solidariedade orçamental entre os subsectores das Administrações Públicas que garanta a prossecução dos objectivos assumidos no Programa de Estabilidade em termos consolidados para o sector na sua totalidade”*, e era *“frequente existir um atraso na disponibilização de informação sobre a execução orçamental de alguns subsectores das Administrações Públicas”* principalmente da Administração Local (Cunha e Silva, 2002: 48). Neste âmbito, em 2002 o Governo criou um quadro legal consumado pela Lei de Estabilidade Orçamental<sup>72</sup> que alterou os principais diplomas relacionados com matéria financeira: LEO, Lei das Finanças Regionais e LFL.

Apesar de o Estado português, aquando da sua adesão à UEM estar a cumprir o previsto

---

<sup>70</sup> Após Maastricht, ficou estipulado no artigo 104ºC do Tratado da Comunidade Europeia (TCE) que os EM *“devem evitar défice orçamentais excessivos”*, sendo a Comissão o órgão responsável pelo acompanhamento da evolução da situação orçamental e do montante da dívida pública do EM e examinará, em especial, o cumprimento da disciplina orçamental com base em dois critérios: o défice orçamental e a dívida pública. O Protocolo nº5 (sobre o procedimento relativo aos défices excessivos) anexo ao Tratado, complementa esta informação, mencionando que os valores de referência são de 3% para a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto a preços de mercado e 60% para a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado. Também é neste protocolo que está estabelecido que estes défices orçamentais excessivos se referem ao conjunto do governo em geral, ou seja, o Governo Central, os Governos Regional e Local e os Fundos da Segurança Social, com excepção das actividades comerciais (TCE consultado em Vilaça e Gorjão Henriques: 2006).

<sup>71</sup> Conforme Regulamento (CE) nº1466/97 do Conselho, de 7 de Junho de 1997.

<sup>72</sup> Lei Orgânica nº2/2002, de 28 de Agosto. Esta Lei pretende garantir uma maior solidariedade entre os vários subsectores do SPA no processo de consolidação orçamental e procura garantir os critérios do défice e da dívida pública no conjunto dos subsectores relevantes. Aplica-se ao OE e aos orçamentos das RA e das AL, sem prejuízo do princípio da independência orçamental (Artigo 83º). Esta Lei refere que o OE pode fixar limites específicos de endividamento da AC, das RA e das AL (podendo ser inferiores aos previstos nas respectivas leis financeiras), compatíveis com o orçamento calculado para o conjunto do SPA e pode determinar transferências de montante inferior àquele que resultaria das leis financeiras aplicáveis a cada subsector. A referida possibilidade de redução depende sempre de circunstâncias excepcionais imperiosamente exigidas pelo cumprimento do PEC e dos princípios de proporcionalidade, não arbítrio e solidariedade recíproca. Carece ainda de audição prévia dos órgãos constitucionais e legalmente competentes dos subsectores envolvidos.

no PEC, a difícil conjuntura económica vivida nos últimos anos, levou a que alguns dos critérios estabelecidos nesse Pacto estivessem e estejam a ser ultrapassados por Portugal, o que tem levado os sucessivos Governos a adoptar medidas excepcionais, designadamente destinadas à redução da despesa pública.

Assim, e na medida em que os municípios são parte integrante de um dos subsectores relevantes para o cumprimento do PEC foram um dos visados por estas reformas. Neste âmbito, o Governo, no respeito dos compromissos do Estado Português no âmbito tanto do Tratado da UE como do Pacto elaborou um programa – o Programa de Estabilidade e Crescimento<sup>73</sup> – que visa a tomada de decisões correctoras das contas públicas e criar condições para um crescimento económico sustentado. Os factores considerados de risco em termos de gestão municipal, na óptica do cumprimento dos critérios do PEC são: o regime de fundos municipais, o endividamento municipal de curto e médio e longo prazo e as outras dívidas a terceiros.

Em segundo, surge a situação da repartição dos impostos directos e indirectos do Estado entre a AC e as AL, pelas seguintes razões:

- Pela eterna questão relacionada com os impostos que devem entrar para o cálculo desses fundos e que critérios de repartição se devem ter em consideração;
- Pela existência de um sistema de crescimentos mínimos que obrigava o OE, em períodos de dificuldades financeiras, *“fazer um esforço acrescido, aumentando as transferências anuais a um ritmo superior ao das receitas que estavam na sua base”* e também porque a variação dos fundos era indexada à variação da cobrança de alguns impostos no penúltimo ano (Martins, 2007: 9).

Inerente a esse sistema de crescimentos mínimos dos fundos do OE estava o sistema de

<sup>73</sup> A primeira versão deste programa foi aprovada em Conselho de Ministros em 2 de Junho de 2005 para o período de 2005-2009 e sofreu uma actualização em Dezembro de 2005. Na presente data este Programa encontra-se na terceira versão e foi actualizado para o período 2006-2010 (em Dezembro de 2006). Segundo o estabelecido na última actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento, o Governo português compromete-se perante a UE que neste horizonte temporal o saldo das Administrações Públicas vai atingir em 2010, -0,4% do PIB (quando o fixado no PEC é de 3%) e que a dívida pública se vai fixar nos 62,2% do PIB (quando o fixado no PEC é de 60%):

Ano	Saldo das Administrações Públicas em % do PIB	Dívida Pública em % do PIB
2005	- 6,00%	--
2006	- 4,60%	67,40%
2007	- 3,70%	68,00%
2008	- 2,60%	67,30%
2009	- 1,50%	65,20%
2010	- 0,40%	62,20%

Fonte: PEC 2006-2010 (2006: 10 e 43)

compensação que obrigava “a que se atribuísem verbas adicionais às autarquias em processo de desertificação, naturalmente à custa, (...), dos municípios mais populosos, com problemas mais agudos, designadamente ambientais, derivados do fenómeno crescente da concentração urbana” (Martins, 2007: 9). Esta situação deriva essencialmente da evolução demográfica e a alteração substancial da faixa etária da população portuguesa nos últimos anos.

Bravo e Sá (1996: 2, 3) defendem ainda como razão para a reforma do regime de financiamento dos municípios, o reforço do princípio da responsabilização financeira das AL, “segundo o qual os autarcas e os seus eleitores devem prestar contas”<sup>74</sup> pelas escolhas locais que protagonizam”. Estando este reforço associado ao montante das transferências de Estado, entendem que, apesar de reduzirem externalidades e proporcionarem a aplicação de critérios de equidade financeira<sup>75</sup>, “o aumento das transferências reduz a responsabilização dos eleitos locais e dos autarcas logo, introduzindo a ineficiência”.

Outra razão prende-se com o facto de, numa altura em que é importante reduzir as despesas locais e consequentemente o défice do sector público, as mesmas tendem a crescer, com a justificação que tem aumentado a procura local mas, esta procura tem “crescido para além do nível eficiente porque os eleitores/contribuintes locais apenas pagam uma parte dos custos da provisão pública” (Bravo e Sá, 2006, 1996: 3).

Por último, Baleiras (1994: 54) refere os problemas que o sistema fiscal pode acarretar para o sistema de financiamento, por um lado, porque “as formas tributárias municipais estão muito concentradas no sector imobiliário”, por outro, porque as taxas dos impostos locais são fixadas pelo poder central (AR), sendo que a fixação pela AM recai apenas sobre um intervalo pré-determinado pela primeira. Segundo entendimento deste autor, esta situação acarreta vários problemas, relacionados nomeadamente com: “distorções (...) dos preços imobiliários entre concelhos”, “o descontentamento social latente com o sistema fiscal relativo a este sector”, o défice habitacional existente, e

---

<sup>74</sup> *Accountability*, quer política quer pública, isto é, os políticos devem prestar contas não só numa perspectiva económica ou financeira, mas também devem prestar contas da sua gestão e concretização das actividades previamente definidas.

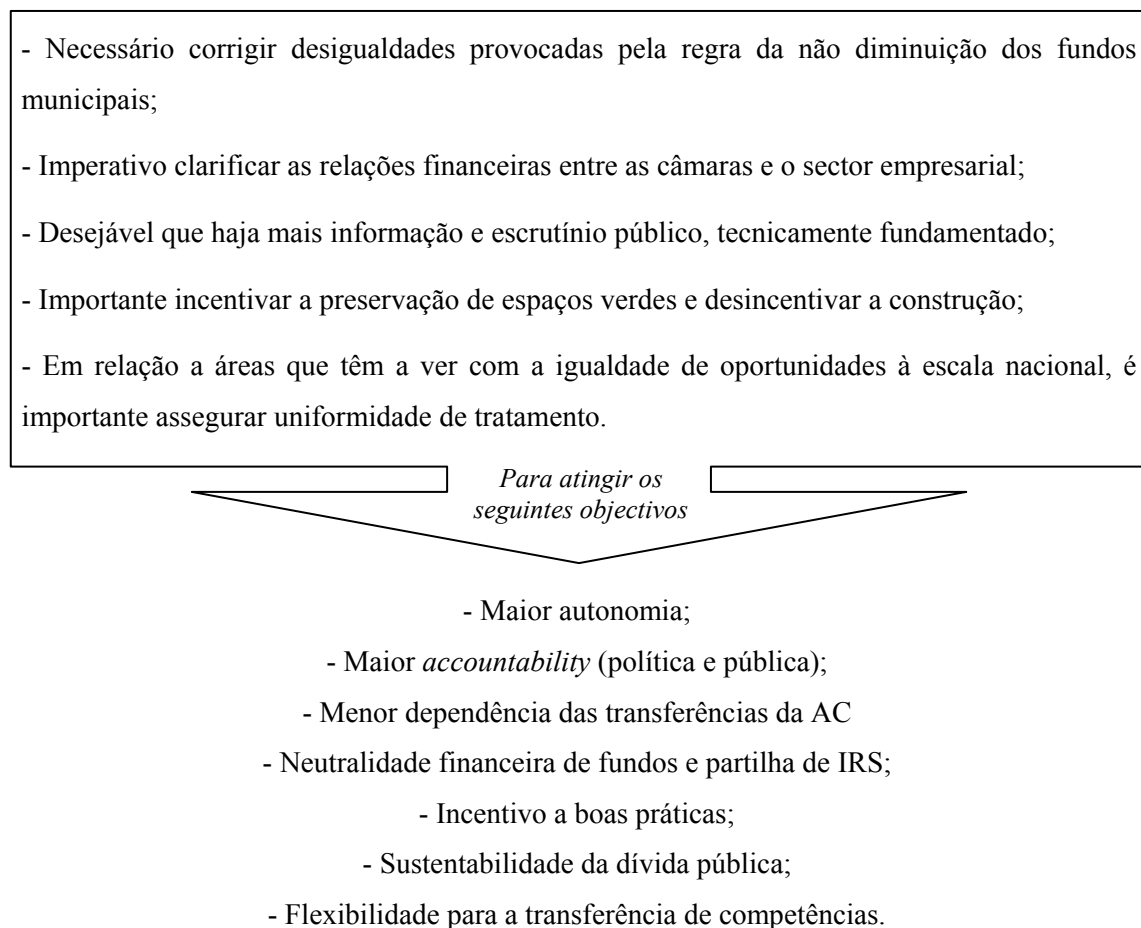
<sup>75</sup> O princípio da equidade é um dos princípios que um sistema de descentralização financeira deve respeitar. Existe a equidade horizontal e a equidade vertical. A primeira “significa que as autarquias com as mesmas características devem ser tratadas de igual modo”; a segunda significa que “as autarquias diferentes devem ser tratadas de modo diferente” (Bravo e Sá, 1996: 11).



assinala a quase absoluta ausência “*de responsabilização política das autarquias relativamente aos seus próprios impostos*”. Importa referir ainda a existência de «elefantes brancos» de cimento em detrimento da multiplicação de espaços verdes e equipamentos, na medida em que os primeiros aumentam significativamente as receitas fiscais dos municípios.

Pereira (2007: 52, 53) justifica a necessidade de reforma do sistema de financiamento dos municípios, pelo exposto no esquema seguinte, que de uma certa forma sintetiza o referido anteriormente:

**Figura 12 – Razões da reforma do regime de financiamento dos municípios**



**Fonte:** Adaptado do texto de Pereira

Por fim, resta referir que, para o Ministro de Estado e da Administração Interna<sup>76</sup>, esta

<sup>76</sup> Discurso de apresentação da Proposta da Lei das Finanças Locais na Assembleia da República, em 11 de Novembro de 2006 (consultado em [http://www.portugal.gov.pt/portal/pt/governos/governos\\_constitucionais/gc17/ministerios/pcm/meai/comunicacao/intervencoes/20061011\\_meai\\_int\\_financas\\_locais.htm](http://www.portugal.gov.pt/portal/pt/governos/governos_constitucionais/gc17/ministerios/pcm/meai/comunicacao/intervencoes/20061011_meai_int_financas_locais.htm).)

reforma da LFL e conjunto com outros diplomas legais<sup>77</sup> visa concretizar o objectivo de reformar a forma de financiamento das AL fixado no Programa de Governo e assenta em três pilares fundamentais:

1º - Reforço da Autonomia Local, alargando os poderes próprios dos Municípios e das Freguesias e criando as condições para a execução de um programa de descentralização de competências;

2º - Garantia de uma maior coesão territorial e solidariedade, entre o Estado e as Autarquias, entre os próprios Municípios e entre estes e as Freguesias;

3º - Credibilização do poder local, elevando os padrões de rigor e transparência exigidos na gestão autárquica.

## **2. Posição Financeira dos Municípios face ao Sector Público Administrativo**

Face ao exposto no ponto anterior importa situar, financeiramente, os municípios no total do SPA. Assim, as tabelas e gráfico seguintes mostram tanto em termos de receita e despesa como em termos de endividamento, qual o contributo dos municípios portugueses para a estabilização ou desestabilização das contas públicas.

---

<sup>77</sup> Importa referir que a NLFL, o Regime Jurídico das Taxas das Autarquias Locais – RGTAL (Lei nº53-E/2006, de 29 de Dezembro) e o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local – RJSEL (Lei nº53-F/2006, de 29 de Dezembro), representam no seu conjunto os principais diplomas da actual reforma do sistema financeiro autárquico. O RGTAL pretende clarificar as “*relações jurídico-tributárias geradoras da obrigação de taxas às autarquias locais*” (nº1 do artigo 1º), assim como esclarecer a sua incidência objectiva e subjectiva. O RJSEL visa harmonizar o SEL com o SEE e com o estabelecido no Código das Sociedades Comerciais e tornar mais adequadas as necessidades actuais decorrentes da intensificação dos movimentos de descentralização, ou seja, é necessária a adopção de um modelo empresarial para a prossecução eficiente das competências municipais levadas a cabo por este Sector.

**2.1. A Receita e a Despesa Municipal e a Receita e Despesa do SPA****Tabela 16 - Receitas, Despesas, Pessoal e Investimento Municipal vs Receita, Despesa, Pessoal e Investimento do SPA**

Milhões de euros							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Receitas municipais</b>	4.538,6	5.120,2	5.375,0	6.462,3	6.936,9	6.510,6	6.791,0
<b>Receitas do SPA</b>	42.801,3	44.265,3	46.793,3	51.473,9	55.723,7	58.774,6	62.173,3
<b>Despesas municipais</b>	4.463,2	4.955,1	5.467,5	6.449,5	6.725,9	6.627,2	6.720,8
<b>Despesas do SPA</b>	45.039,0	46.473,6	51.992,5	56.670,8	59.230,8	62.658,3	66.718,5
<b>Pessoal dos municípios</b>	1.134,3	1.303,9	1.388,5	1.533,6	1.662,3	1.767,4	1.847,8
<b>Pessoal do SPA</b>	14.299,4	14.930,4	17.330,8	18.684,1	19.483,8	19.697,1	20.376,3
<b>Investimentos municipais</b>	1.764,7	1.969,8	2.161,5	2.656,3	2.611,0	2.301,6	2.122,7
<b>Investimentos do SPA</b>	3.988,4	4.205,8	4.259,8	5.073,2	4.676,1	4.588,8	4.479,5

Fonte: DGAL

**Tabela 17 - Peso da Receita, Despesa, Pessoal e Investimento Municipal no SPA**

%							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Receitas municipais / Receitas do SPA</b>	10,6	11,6	11,5	12,6	12,4	11,1	10,9
<b>Despesas municipais / Despesas do SPA</b>	9,9	10,7	10,5	11,4	11,4	10,6	10,1
<b>Pessoal dos municípios / Pessoal do SPA</b>	7,93	8,73	8,01	8,21	8,53	8,97	9,07
<b>Investimentos municipais/ Investimentos do SPA</b>	44,25	46,84	50,74	52,36	55,84	50,16	47,39

Fonte: DGAL

Pela análise das tabelas anteriores pode-se concluir o seguinte:

- Comparando as receitas e despesas municipais, e tendo como referência os anos em análise (1998 a 2004), apenas nos anos de 2000 e 2003 é que a despesa paga é superior à receita cobrada, já no que respeita ao SPA, regista-se em todos os anos uma receita inferior à despesa, sendo os anos de 2000, 2001 e 2002 os que registaram maior diferença.
- Tendo como referência o último exercício analisado (2004), o peso das receitas municipais nas receitas do SPA é de 10,9% e as despesas municipais representam 10,1% do total das despesas do SPA;
- No que respeita às despesas com pessoal afecto aos municípios, denota-se um aumento ao longo do período em análise, fixando-se o seu peso nos custos com pessoal do SPA nos

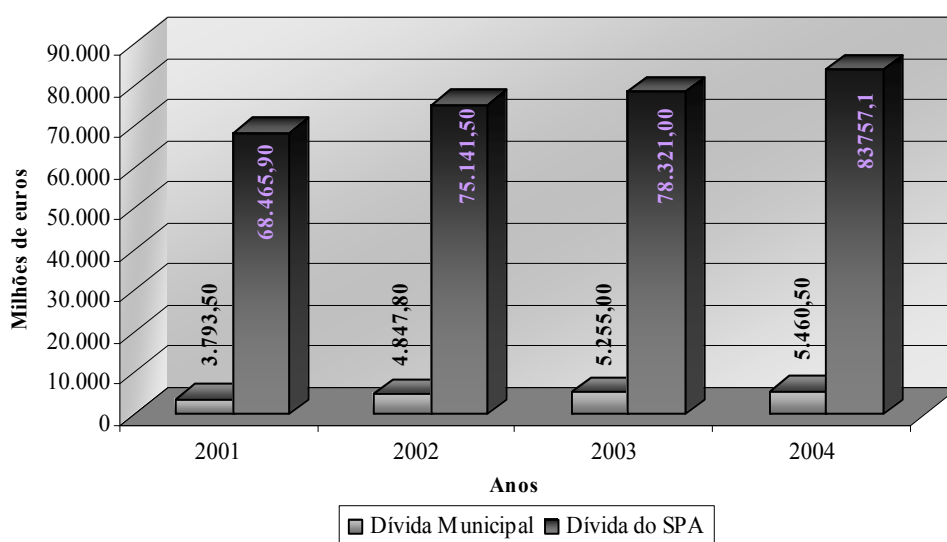
9,07% em 2004;

- Finalmente, e no que concerne ao investimento, verifica-se que os municípios realizaram entre 44,25% e 55,84% da totalidade do investimento realizado pelas Administrações Públicas.

Em suma, pode-se concluir que os municípios (tendo como referência o ano de 2004) com cerca de 11% da receita do total do SPA e com cerca de 9,07% do pessoal do SPA realizam quase metade de todo o investimento do SPA.

## 2.2. O Endividamento e o Défice Municipal e o Endividamento e o Défice do SPA

**Gráfico 1 - Comparação da Dívida dos Municípios e das Administrações Públicas**



Fonte: DGAL e Relatório do OE para 2006<sup>78</sup>

**Tabela 18 - Dívida Municipal e Dívida do SPA sobre o PIB e Peso da Dívida Municipal na Dívida do SPA**

	%			
	2001	2002	2003	2004
Dívida Municipal s/ PIB	2,97	3,62	3,87	3,87
Dívida do SPA s/ PIB	53,60	56,10	57,70	59,40
Dívida Municipal / Dívida do SPA	5,54	6,45	6,71	6,52

Fonte: DGAL e Relatório do OE de 2006

No que concerne à dívida do SPA, pode-se observar pelo gráfico anterior que, ascendia em 2004, a mais de 83,5 mil milhões de euros. Por sua vez a dívida financeira dos municípios ascendia a pouco mais de 5,4 mil milhões de euros. De acordo com o

<sup>78</sup> Consultado em <http://www.dgo.pt/oe/2006/Aprovado/Relatorio/Rel-2006.pdf>.

referido no Relatório do OE de 2007<sup>79</sup>, a mesma dívida pública fixou-se em 2005 nos 94,394 mil milhões de euros. Tendo em conta que o OE de 2005 estabeleceu para esse ano endividamento nulo para os municípios, o aumento de mais de 10,5 mil milhões de euros ficou a dever-se aos restantes sectores do SPA que não os municípios.

A dívida municipal representou de 2001 a 2004, em média, cerca de 3,5% do PIB, tendo estabilizado em 2003. Já a dívida do SPA foi sempre crescente no mesmo período, chegando quase aos 60% em 2004. Segundo a Conta Geral do Estado de 2005<sup>80</sup> e o Relatório do OE de 2008<sup>81</sup> (Proposta), a dívida pública em 2005 e 2006, fixou-se, respectivamente nos 64% e 64,5% do PIB.

### **3. Objectivos (e Princípios) da Reforma**

Nos últimos 30 anos, tem-se assistido a um forte crescimento do investimento público realizado pelos municípios. Neste momento, os municípios encontram-se com graves problemas de equilíbrio financeiro, já que, após realizarem esses ditos investimentos, abarcam posteriormente com as elevadas despesas correntes para os manterem. Entende-se, após uma leitura mais aprofundada do diploma agora em vigor, que um dos objectivos é exactamente a resolução desse problema, nomeadamente dando aos municípios um maior poder e uma maior responsabilização na geração das suas receitas. O município deixa de ser recebedor das receitas do Estado, e passa a ser ele a gerar parte importante da receita.

Esta situação já se iniciou com reforma do património, uma vez que este instrumento fiscal possibilitou um aumento significativo da arrecadação de receita, nomeadamente no que respeita à tributação dos imóveis.

De uma forma resumida, e na medida em que os objectivos da nova LFL vão ser tratados mais pormenorizadamente nos pontos seguintes, entende-se que a principal consequência e objectivo desta nova lei é pretender que o debate político local deixe de se fazer apenas em redor da despesa, e se introduza uma nova discussão que versará na busca de onde e como arrecadar receita para sustentar essa mesma despesa.

A referida lei começa por mencionar a aplicabilidade deste diploma. Se a anterior se aplicava apenas aos municípios e freguesias, a actual inclui também as áreas

---

<sup>79</sup> Consultado em <http://www.dgo.pt/oe/2007/Aprovado/Relatorio/Rel-2007.pdf>.

<sup>80</sup> Consultado em <http://www.dgo.pt/cge/cge2005/CGE%202005%20vol1.pdf>

<sup>81</sup> Consultado em <http://www.dgo.pt/oe/2008/Proposta/Relatorio/rel-2008.pdf>.

metropolitanas de Lisboa e Porto<sup>82</sup>.

Relativamente aos princípios da actual LFL, não são de todo inovadores, na medida em que já constavam tanto no POCAL, como na LEO, e outros diplomas legais:

**Tabela 19 - Princípios fundamentais da nova LFL**

<b>Princípio (LFL)</b>	<b>Diploma originário</b>
Princípio da coerência (artigo 2º)	- Artigo 3º da Lei-quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais (Lei nº159/99, de 14 de Setembro)
Princípios da autonomia financeira (artigo 3º)	- Artigo 2º da anterior LFL
Princípios e regras orçamentais (artigo 4º)	- Princípio da não consignação (nº3 do artigo 3º da anterior LFL, alínea g) do ponto 3.1.1. do POCAL e artigo 7º da LEO) - Princípio da equidade intergeracional (artigo 10º da LEO) - Princípio da estabilidade orçamental (nºs 1 e 2 do artigo 84º da LEO) - Princípio da solidariedade recíproca entre níveis da administração (nºs 1 e 3 do artigo 84º da LEO) - Princípio da transparência orçamental (artigo 68º e nºs 1 e 4º do artigo 84º da LEO)
Princípio da coordenação das finanças locais com finanças estaduais (artigo 5º)	- Artigos 85º, 86º, 87º, 88º e 92º da LEO
Princípio da promoção da sustentabilidade local (artigo 6º)	- Novo
Participação das autarquias locais nos recursos públicos: equilíbrio vertical e horizontal (artigo 7º)	- Nº 2 do artigo 238º da CRP - Artigo 5º da anterior LFL

**Fonte:** LFL (anterior e actual), Lei nº159/99, de 14 de Setembro e LEO

<sup>82</sup> Apesar de actualmente estar em vigor, a Lei nº10/2003, de 3 de Maio (estabelece o Regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos), que possibilitou a criação de várias áreas metropolitanas ao nível nacional para além de Lisboa e Porto (Área Metropolitana de Leiria, Área Metropolitana de Aveiro, Área Metropolitana de Coimbra, Área Metropolitana de Viseu, Área Metropolitana do Algarve e Área Metropolitana do Minho) o actual governo tem em mãos um projecto governamental de reorganização territorial. Desse projecto constam duas propostas de diploma do novo regime jurídico de associações de municípios e áreas metropolitanas, que pretende transformar todas as áreas metropolitanas constituídas ao abrigo do diploma referido anteriormente, em associações de municípios de fins gerais, com excepção das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Após leitura cuidada do texto da Lei, reconhece-se que estes princípios são os grandes responsáveis e a base de todas as alterações e inovações desta lei. Senão veja-se:

**Tabela 20 - Desenvolvimento dos princípios fundamentais no texto da LFL**

<b>Princípios da coerência</b>
<i>Desenvolvimento do princípio na lei:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Fundo Social Municipal (artigos 24º e 28º)</li><li>- Título VI “Transferência de atribuições e competências” (artigo 52º a 54º)</li></ul>
<b>Princípio da autonomia financeira</b>
<i>Desenvolvimento do princípio na lei:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Receitas municipais (artigo 10º)</li><li>- Poderes tributários (artigo 11º)</li><li>- Isenções e benefícios fiscais (artigo 12º)</li></ul>
<b>Princípios e regras orçamentais</b>
<i>Desenvolvimento dos princípios e regras na lei:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Princípio da não consignação - com excepção das receitas do FSM (artigo 2º e 28º), de preços (nº3 do artigo 16º), empréstimos de médio e longo prazos para aplicação em investimento (nº 4 do artigo 38º), cooperação técnica e financeira (artigo 8º) e outras previstas na lei.</li><li>- Princípio da equidade intergeracional – limites ao endividamento líquido e a médio e longo prazo (artigos 35º, 36º, 39º e 61º), resolução de créditos que existam à mais de 6 meses (nº9 do artigo 38º), aprovação por maioria absoluta de empréstimos que se mantenham por mais de 2 mandatos (nº8 do artigo 38º)</li><li>- Princípios da estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca entre níveis da administração – limites ao endividamento (artigo 35º, 36º, 39º e 61º)</li><li>- Princípio da transparência orçamental – dever de publicidade e informação tanto aos cidadãos como ao Estado (artigos 49º e 50º)</li></ul>
<b>Princípio da coordenação das finanças locais com finanças estaduais</b>
<i>Desenvolvimento do princípio na lei:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Imposição de sanções e obrigações a quem ultrapasse os limites estabelecidos (nº4 do artigo 5º, nº2 do artigo 37º e nº3 do artigo 39º)</li><li>- Imposição de limites ao endividamento líquido e de médio e longo prazo diferentes dos estipulados nos artigos 37º, 39º e 61º (nº3 do artigo 5º)</li><li>- Criação do FRM (nº4 do artigo 5º e artigo 42º)</li><li>- Até 2009 pode ainda impor limites anuais às despesas com pessoal (artigo 62º)</li></ul>

**Tabela 20 - Desenvolvimento dos princípios fundamentais no texto da LFL (cont.)**

<b>Princípio da coordenação das finanças locais com finanças estaduais</b>
<i>Desenvolvimento do princípio na lei:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Imposição de sanções e obrigações a quem ultrapasse os limites estabelecidos (nº4 do artigo 5º, nº2 do artigo 37º e nº3 do artigo 39º)</li><li>- Imposição de limites ao endividamento líquido e de médio e longo prazo diferentes dos estipulados nos artigos 37º, 39º e 61º (nº3 do artigo 5º)</li><li>- Criação do FRM (nº4 do artigo 5º e artigo 42º)</li><li>- Até 2009 pode ainda impor limites anuais às despesas com pessoal (artigo 62º)</li></ul>
<b>Princípio da promoção da sustentabilidade local</b>
<i>Desenvolvimento do princípio na lei:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Discriminação positiva dos municípios com áreas afectas à Rede Natura 2000 e área protegida (alínea c) e d) do nº1 do artigo 26º, nº3 do artigo 57º)</li><li>- Exclusão dos limites de endividamento de determinados investimentos (nº5 do artigo 39º)</li></ul> <i>Desenvolvimento do princípio em outra legislação:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Este princípio terá que ser analisado em conjunto com o estabelecido no nº1 do artigo 5º e nº2 do artigo 6º do RGTA</li></ul>
<b>Participação das autarquias locais nos recursos públicos:</b>
<b>Equilíbrio vertical e horizontal</b>
<i>Desenvolvimento do princípio:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Título III “Repartição de recursos entre o Estado e as autarquias locais” (artigos 19º a 29º)</li></ul>

Fonte: LFL e RGTA

## **4. Inovações da Nova Lei das Finanças Locais**

Com este ponto pretende-se, através da análise da NLFL verificar quais as suas inovações e consequências a vários níveis: autonomia local e descentralização, impostos locais, transferências do Estado, recurso ao crédito, endividamento municipal e os mecanismos de controlo introduzidos.

### **4.1. Autonomia Local e Descentralização**

#### **▪ Autonomia Local**

Relativamente à avaliação do reforço ou diminuição da autonomia local, entende-se importante efectuar uma análise em duas vertentes: uma quantitativa e outra qualitativa.

Numa perspectiva quantitativa, obteve-se uma evidente diminuição da autonomia local,



senão veja-se:

- Assiste-se em 2007, a uma estagnação da transferência global dos fundos do OE<sup>83</sup> (nº1 do artigo 57º), acrescentando ainda o facto de uma parte desses fundos - o FSM - passar a ser uma verba consignada ao financiamento de novas transferências de atribuições para os municípios. No caso da educação, grande parte dessas transferências já é financiada nomeadamente por protocolos assinados entre os municípios e as direcções regionais de educação;
- Para além da consignação da verba do FSM, acresce ainda a consignação das receitas provenientes dos preços resultantes da exploração de sistemas municipais e intermunicipais de abastecimento público de água, saneamento de águas residuais, gestão de resíduos sólidos, transporte colectivo de pessoas e mercadorias e distribuição de energia eléctrica em baixa tensão (nº2 do artigo 4º e nº3 do artigo 16º da LFL);
- Com esta nova lei é introduzido o dever de informação dos municípios perante o Estado (nomeadamente perante o Ministro das Finanças e o ministro que tutela as autarquias locais) conforme estabelecido no artigo 50º;
- O Estado, através da OE, pode, até 2009, fixar limites relativamente às despesas com pessoal (artigo 62º);
- Verifica-se a introdução de sanções, traduzidas na redução dos fundos do OE, para os municípios que ultrapassem os limites ao endividamento estabelecidos nos artigos 37º e 39º (nº4 do artigo 5º), assim como se estabelece a obrigação de reduzir em pelo menos 10%/ano do montante que exceder esses limites (nº2 do artigo 37º e nº3 do artigo 39º).

Já em termos qualitativos, entende-se que a NLFL trouxe uma maior autonomia:

- Alargaram-se os poderes tributários dos municípios, o que se manifesta de várias formas: por um lado, os municípios podem proceder à liquidação de todos impostos municipais e passa a ser também possível que eles próprios, as associações de municípios que integram (da NUT III<sup>84</sup>) ou mesmo as áreas metropolitanas de Lisboa e

---

<sup>83</sup> FEF, FSM e participação no IRS

<sup>84</sup> As NUTS (Nomenclaturas de Unidades Territoriais - para fins Estatísticos) designam as sub regiões estatísticas em que se divide o território dos países da União Europeia, incluindo o território português. As NUTS estão subdivididas em 3 níveis: NUTS I, NUTS II e NUTS III. Em Portugal, as NUTS são as seguintes: NUTS I (Portugal Continental, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira), subdivididas em 7 NUTS II (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira), as quais por sua vez se subdividem em 30 NUTS III (Minho-Lima, Cávado, Grande Porto, Alto-Trás-os-Montes, Douro, Ave, Tâmega, Entre Douro e Vouga, Baixo Vouga, Baixo Mondego, Dão-Lafões, Serra da Estrela, Beira Interior Norte, Cova da Beira, Beira interior Sul, Pinhal Interior Norte, Pinhal Interior Sul, Pinhal Litoral, Oeste, Médio Tejo, Alto Alentejo, Alentejo Central, Lezíria do Tejo, Grande Lisboa, Península de Setúbal, Alentejo Litoral, Baixo Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira)

Porto, procedam à sua cobrança<sup>85</sup> (al. b) do artigo 11 e n.ºs 2 e 3 do artigo 13.º). No que respeita à concessão de isenções fiscais, também se registou uma ampliação dos poderes dos municípios, na medida em que deixou de ser um imperativo a fixação de projectos de investimento de especial interesse para o desenvolvimento do concelho, para conceder isenções fiscais em sede de impostos municipais (al. d) do artigo 13.º e artigos 14.º e 15.º); importa ainda referir o facto dos municípios poderem gerir a parcela variável de 5% do IRS cobrado na circunscrição territorial do município (artigo 20.º).

- Ao nível das receitas, existe uma maior diversidade, com a introdução da partilha de IRS entre o Estado e os municípios, complementado com o facto de se ter alterado o modo de criação de taxas introduzido pelo novo regime, que estimula o aumento da autonomia, apesar da diminuição dos fundos do OE.

- Introduziu a possibilidade de cada município decidir a repartição dos montantes do FEF entre receita corrente e capital, não podendo a parte corrente do FEF exceder os 65% do mesmo (n.º 3 do artigo 25.º).

- Implementação de um sistema mais eficiente e eficaz de solidariedade intersectorial, na medida em que a NLFL introduz o sistema de variações máximas dos fundos do OE e um sistema de compensação que pretende assegurar montantes mínimos (artigos 27.º e 29.º).

- Introduz-se um saudável princípio de equidade intergeracional, que pretende proteger as gerações vindouras, acautelando que decisões actuais não prejudiquem as condições sociais e económicas das gerações futuras.

- Aumenta a responsabilidade dos órgãos autárquicos, na medida em que, passando uma parcela do IRS a ser considerada receita do município onde é cobrado, entende-se que os municípios passam a ter ainda mais garantias da eficiência das decisões políticas no que concerne à realização de despesa.

#### ▪ **Descentralização**

A descentralização é um dos temas que contém diversas expressões específicas no texto da lei e que, sem dúvida alguma, foi incrementada. Começa por ser consagrada no princípio da coerência, ao referir que o regime de financiamento dos municípios deve ser coerente com o quadro de atribuições e competências, designadamente prevendo *“regras que visam assegurar o adequado financiamento de novas atribuições e*

---

<sup>85</sup> Na anterior LFL apenas o IMV poderia ser cobrado pelas CM (n.º 4 do artigo 17.º).

competências” (artigo 2º). Seguidamente é criado um novo fundo – o FSM – que pretende fazer face a novas competências municipais nos domínios da saúde, educação e acção social (artigo 24º). Por fim, e pela primeira vez, foi previsto no texto da nova lei um capítulo exclusivamente dedicado à “*Transferência de atribuições e competências*” (artigos 52º a 54º).

Esta evolução registada na NLFL vem abrir caminho, possivelmente, para uma reforma da Lei nº159/99, de 14 de Setembro, e desta forma ser concretizada uma verdadeira transferência de atribuições e competências da AC para as AL.

## **4.2.Impostos Locais e Tarifas e Preços**

### **▪ Impostos Locais**

Relativamente aos impostos locais, as duas alterações operadas pela NLFL prendem-se com o modo de cálculo da derrama e com o facto de 50% da receita proveniente do IMI de prédios rústicos passar a ser receita das freguesias.

Para além de, como foi referido anteriormente, a base de cálculo da derrama passar a ser o lucro tributável e não a colecta, tendo como referência máxima 1,5% no primeiro caso e 10% no segundo, a NLFL também possibilita que a AM, sob proposta da câmara, possa deliberar lançar uma taxa reduzida de derrama para os sujeitos passivos cujo volume de negócios do ano anterior não ultrapasse os 150.000 € (nº4 do artigo 14º). Assim, e resumindo podem ocorrer as seguintes situações:

**Tabela 21 - Taxas de derrama passíveis de ser aplicadas com a NLFL**

<b>Sujeitos passivos com volume de negócios até 150.000 €</b>	<b>Sujeitos passivos com volume de negócios superior a 150.000 €</b>
Taxa de 0%; Taxa entre 0,1% e 1,4%; Taxa de 1,5%.	Taxa de 0%; Taxa entre 0,1% e 1,4%; Taxa de 1,5%.

**Fonte:** LFL

Ou seja, para o mesmo município podem ser criadas duas taxas de derrama distintas, uma para sujeitos passivos com volume de negócios inferior a 150.000 € e outra para sujeitos passivos com volume de negócios superior a 150.000 €.

Para ser verificado o impacto da alteração da base de cálculo operado pela NLFL, pretende-se exemplificar com a empresa ABC relativamente aos rendimentos do ano *n*

através da tabela a seguir indicada:

**Tabela 22 - Exemplo prático do cálculo da derrama com base na anterior e na actual LFL**

Condição	Lei nº42/98 <sup>(a)</sup>	Lei nº2/2007 <sup>(b)</sup>
Lucro tributável de 20.000,00 € sem prejuízos	$20.000,00 * 25\% = 5.000,00$ <sup>(c)</sup> $5.000,00 * 10\% = 500,00$ <sup>(e)</sup>	$20.000,00 * 1,5\% = 300,00$ <sup>(e)</sup>
Lucro tributável de 20.000,00 € com um prejuízo de 8.000,00 €	$20.000,00 - 8.000,00 = 12.000,00$ <sup>(d)</sup> $12.000,00 * 25\% = 3.000,00$ <sup>(c)</sup> $3.000 * 10\% = 300,00$ <sup>(e)</sup>	$20.000,00 * 1,5\% = 300,00$ <sup>(e)</sup>

<sup>(a)</sup> Com base na Lei nº42/98 a derrama é calculada até 10% sobre colecta<sup>86</sup> de IRC.

<sup>(b)</sup> Com base na Lei nº2/2007 a derrama é calculada até 1,5% sobre o lucro tributável sujeito e não isento de IRC.

<sup>(c)</sup> Cálculo da colecta

<sup>(d)</sup> Cálculo da matéria colectável (no caso em apreço, a matéria colectável não é igual ao lucro tributável, uma vez que existem prejuízos)

<sup>(e)</sup> Cálculo da derrama a pagar

Analisando-se a situação exposta anteriormente, pode-se concluir que a actual LFL não tem em consideração possíveis prejuízos que as empresas detenham, o que origina que empresas que até aqui tivessem prejuízos iguais ou superiores ao lucro tributável não pagavam derrama e actualmente vão passar a pagar. Ainda se verifica que quando o valor dos prejuízos for superior a cerca de 40% do lucro tributável as empresas irão pagar mais do que com o anterior sistema de cálculo; no entanto as que não detêm prejuízos ficam beneficiadas. Para os municípios, apenas numa situação de existência de prejuízos é que pode ficar beneficiado, nos casos em que não existem prejuízos o município fica prejudicado, pois recebe cerca de menos 40% de derrama.

No entanto, os dados nacionais traduzem uma diminuição ou aumento de receita deste imposto? Para facilitar a tomada de decisão (quanto à taxa ou taxas de derrama a aplicar em 2008), a Direcção Geral dos Impostos (DGCI), publicou recentemente 2 listas<sup>87</sup> (com 307 municípios) - uma para sujeitos passivos com volume de negócios inferior a

<sup>86</sup> Colecta = matéria colectável x taxa de Imposto

Sendo que:

Matéria colectável = lucro tributável – prejuízos fiscais – benefícios fiscais

E:

Lucro tributável = lucro líquido contabilístico + custos não aceites fiscalmente + crédito de imposto a deduzir à colecta + variações patrimoniais positivas – mais valias a reinvestir nos próximos dois anos – lucros distribuídos nos termos do nº1 do artigo 48º do Código do IRC – variações patrimoniais negativas – gratificações por conta do resultado deste exercício.

<sup>87</sup> [http://www.dgci.min-financas.pt/pt/dgci/noticias/destaques/NEWS\\_derramas\\_inf\\_estatistica.htm](http://www.dgci.min-financas.pt/pt/dgci/noticias/destaques/NEWS_derramas_inf_estatistica.htm)

150.000 € e outra para sujeitos passivos com volume de negócios superior a 150.000 € - onde consta o lucro tributável referente ao exercício de 2006. Tendo em conta esses dados elaborou-se a tabela seguinte:

**Tabela 23 - Impacto em 2008 da alteração da base de cálculo e da taxa da derrama**

Unid.: Mil euros	
Lucro Tributável <sup>(a)</sup> do total de empresas com volume de negócios > 150.000 €	16.879.786
Lucro Tributável <sup>(a)</sup> do total de empresas com volume de negócios < 150.000 €	1.830.730
Lucro Tributável Total	18.710.516
Prejuízos Fiscais <sup>88</sup>	3.918.000
Matéria Colectável Total <sup>(b)</sup>	14.792.516
Colecta <sup>(b)</sup> – 14.792.516 x 25%	3.698.129
Derrama a pagar com base na Lei nº42/98 – 10% sobre colecta de IRC	369.813
Derrama a pagar com base na Lei nº2/2007 – 1,5% sobre o lucro tributável sujeito e não isento de IRC	280.658

(a) Lucro tributável referente ao exercício 2006, imputável a cada Município, para efeitos de suporte à deliberação relativa à taxa de derrama a aplicar para cobrança no ano 2008.

(b) A taxa de IRC considerada foi a taxa normal de IRC – 25% (nº1 do artigo 80º do Código do IRC).

Nota: Supondo que tanto numa base de cálculo como na outra a derrama é calculada tendo em conta a percentagem máxima.

**Fonte:** Direcção Geral dos Impostos (dados relativos ao lucro tributável) e Ministério das Finanças (dados relativos aos prejuízos fiscais).

Pela análise da tabela anteriormente apresentada, e presumindo que todos os municípios cobram derrama e aplicam a taxa máxima aos 327.924 sujeitos passivos de IRC que contribuem para a formação de lucro tributável, verifica-se que esta alteração da base de cálculo do imposto e da respectiva taxa constante da NLFL, se traduz, em 2008, numa diminuição de 24,11% de receita, o equivalente a cerca de 90 milhões de euros.

No que respeita à receita de IMI, em que apenas 50% da receita dos prédios rústicos passa a ser do município, traduz-se numa clara diminuição da receita de IMI para os municípios<sup>89</sup>. Apesar do baixo valor patrimonial dos prédios rústicos, entende-se que este decréscimo de receita vai prejudicar mais os municípios rurais, na medida em que o seu território é composto maioritariamente por prédios rústicos, tendo um tecido urbano

<sup>88</sup> Dados obtidos em <http://www.min-financas.pt/comunicados/2007/071024.pdf>

<sup>89</sup> Nesta fase pretendeu-se quantificar a receita deste imposto que os municípios deixaram de arrecadar em 2007, no entanto, não foi possível obter estes dados, apesar dos contactos realizados junto de vários serviços da Direcção Geral dos Impostos.

pouco significativo<sup>90</sup>.

Ainda no âmbito dos impostos municipais, importa referir que o facto de os municípios ou das associações de municípios que estes integram, poderem passar a liquidar e cobrar esta fonte de receita traz várias vantagens: possibilita que a receita esteja disponível com maior brevidade nos cofres dos municípios, pois o tempo que medeia entre o recebimento e a entrega nos cofres da autarquia é reduzido, origina um aumento na receita na medida em que se deixa de pagar as comissões aos serviços do Estado (devidas quando é o Estado a efectuar a liquidação e cobrança destes impostos) e aproxima a entidade cobradora (município) da entidade pagadora (contribuinte) uma vez que, deixa de haver um interveniente no circuito (Estado). No entanto, e tendo em conta que os municípios sempre dependeram do Estado para desempenhar esta tarefa, interessa ressaltar que colocar em funcionamento uma máquina (tanto ao nível de meios técnicos como humanos) para desempenhar esta tarefa numa autarquia, pode ser moroso e dispendioso.

#### ▪ **Taxas e Preços**<sup>91</sup>

As alterações introduzidas relativamente às taxas e preços foram operadas por dois diplomas legais: pela NLFL (tanto para as taxas como para preços) e pelo RGTAL (para as taxas).

Com a anterior LFL verifica-se que os montantes cobrados relativos às tarifas e preços não tinham em conta princípios de racionalidade económica, isto é, apesar do nº4 do artigo 20º da referida Lei estipular que *“As tarifas e preços, a fixar (...), não devem, em princípio, ser inferiores aos custos directa e indirectamente suportados com o fornecimento dos bens e com a prestação de serviços”*, o que se constata é que alguns serviços, nomeadamente o serviço de recolha e tratamento de resíduos sólidos, são cobrados por valores inferiores aos custos suportados, o que limita a aplicação do princípio do utilizador-pagador. Para além desta situação gerar injustiças entre municípios, já que os valores são fixados de uma forma aleatória, podendo entre municípios, o mesmo bem ou serviço ter diferenças elevadas em termos de custo para o

---

<sup>90</sup> De acordo com Pardal (2008: 118) os solos em Portugal Continental distribuem-se de acordo com o seu uso em 4% urbanos e 96% rústicos (32% agrícola e 64% florestal).

<sup>91</sup> Bravo e Sá (2000: 155), relativamente às actividades sobre as quais deveriam incidir taxas e preços, deverão ser analisada caso a caso, através de um grupo de trabalho especialmente criado para o efeito e que tivesse na sua posse uma listagem completa das actividades alvo de taxas e preços. No entanto ressaltam que o princípio que deverá ser seguido será o de aplicar sempre que possível um preço *“e não uma taxa para reforçar o princípio do utilizador-pagador”* e a *“taxa seria aplicada por excepção”*.

munícipe, também a falta de regras básicas de cálculo não protegem os municípios de reclamações, que podem inclusivamente terminar em tribunal. Ressalva-se também o facto desta situação ser prejudicial para a autonomia dos municípios.

Segundo a NLFL os preços devem ser cobrados de acordo com as normas do regulamento tarifário em vigor, ressalvando que *“Os preços e demais instrumentos de remuneração a fixar (...), não devem ser inferiores aos custos directa e indirectamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens”* (nº1 do artigo 16º). Apesar desta referência constar de uma forma muito semelhante na anterior LFL, a novidade na NLFL é que os tarifários praticados serão alvo de verificação por parte da entidade reguladora dos sectores de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos, sendo que, em caso de violação deste preceito, essa entidade tem de informar a AM e a entidade competente da tutela inspectiva.

Relativamente às taxas, o valor a cobrar *“não deve ultrapassar o custo da actividade pública local ou o benefício auferido pelo particular”* (nº1 do artigo 4º do RGTAL). A anterior LFL enumerava de uma forma exaustiva as taxas que poderiam ser cobradas pelos municípios, enquanto que a NLFL remete para *“o regime geral das taxas das autarquias locais”* (nº1 do artigo 15º) a criação das mesmas e segundo o nº6 do RGTAL, as taxas podem incidir sobre (incidência objectiva):

- Utilidades prestadoras aos particulares ou geradas pela actividade dos municípios;
- Realização de actividades dos particulares, geradoras de impacto ambiental negativo.

Quanto à incidência subjectiva, esta recai sobre particulares, Estado, RA, as AL, os fundos e serviços autónomos e as entidades que integram o SEE, das AL e das RA (artigo 7º do RGTAL).

No entanto, considera-se que uma das mais notáveis novidades relativamente a esta temática é a obrigatoriedade de no regulamento que crie as taxas municipais constarem, nomeadamente, os seguintes dados (artigo 8º do RGTAL):

- Base de incidência objectiva;
- Base de incidência subjectiva;
- Valor ou a fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar;
- Isenções e sua fundamentação;
- Modo de pagamento;

- Fundamentação económico-financeira dos quantitativos a cobrar

Apesar de se considerar que todos os dados mencionados são importantes, considera-se que o que detêm maior relevância é a fundamentação económico-financeira. Ela é determinante para a não aplicação de valores discricionários (tanto para mais como para menos) e promove uma maior transparência e segurança dos regulamentos municipais. Ressalva-se ainda que caso em 1 de Janeiro de 2009 os regulamentos municipais actuais não cumpram estas regras estabelecidas, os mesmos são revogados nessa data.

Quanto à receita proveniente de preços e demais instrumentos de remuneração, são consideradas pela primeira vez, pela NLFL como receitas consignadas (nº2 do artigo 4º). Mas será esta decisão descabida? Entende-se que não. Uma parcela significativa do endividamento municipal é proveniente de sistemas multimunicipais (quando os mesmos existem), nomeadamente de saneamento e resíduos. Os preços cobrados pela prestação destes serviços não são utilizados para pagar os créditos das respectivas empresas. Tal facto está a provocar graves problemas financeiros nestas empresas que vêem assim limitada a sua capacidade de investimento. Se com a consignação destas receitas este problema fica solucionado, então esta medida parece ser positiva.

Em suma, as alterações operadas por estes dois diplomas legais no âmbito das taxas e preços, pretendem, por um lado, corrigir uma situação que ocorre nos municípios portugueses há muitas décadas (aplicação de taxas e preços por valores arbitrários) e, por outro, pretende reforçar os princípios da eficiência e eficácia na área prestacional<sup>92</sup> dos municípios, que proporcionará futuramente uma melhoria na prestação de bens e fornecimento de serviços. É de referir ainda o facto do nº2 do artigo 16º estabelece que “*os custos suportados são medidos em situação de eficiência produtiva*”, que se traduz numa medida bastante positiva já que, protege o munícipe pois não permite que este pague a ineficiência e a ineficácia dos serviços municipais. Por fim, interessa referir que nos preços, caso os valores praticados não cumpram o estipulado na NLFL não se encontra qualquer consequência para o município, já nas taxas a consequência dos montantes praticados não terem sido calculados com base nas regras impostas pelo RGTAL é a revogação das tabelas de taxas.

---

<sup>92</sup> Relativamente a esta área prestacional dos municípios, Rebelo (2007: 34) refere que “*ao município infra-estruturador sucede o município prestador*”, isto é, se até aqui os municípios eram chamados para infra-estruturar o território, hoje, dado que o défice de infra-estruturas é menor, os municípios passam a desempenhar com mais intensidade as funções de prestadores e como tal devem ser «limadas» algumas arestas em relação a esta matéria.



#### **4.3. A Reforma da Participação dos Municípios nos Impostos do Estado (PIE)**

No âmbito da participação nos impostos do Estado, e de uma forma resumida, a NLFL conduziu às seguintes alterações:

- Redução percentual da afectação financeira dos municípios nos impostos do Estado;
- Alteração dos critérios de distribuição do FGM e reforço das receitas destinadas à promoção da coesão territorial através do FCM;
- Influência dos municípios numa parte do IRS a suportar pelos seus munícipes;
- Implementação de novos sistemas de compensação associada ao FCM, e de variações máximas (para mais e para menos);
- Introdução do FSM, para cobrir despesas decorrentes de transferências de atribuições e competências em determinadas áreas.

##### **▪ Critérios de Distribuição das Transferências do OE**

A NLFL definiu uma nova repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios:

**Figura 13 - Repartição dos recursos públicos entre Estado e municípios- Lei nº42/98 e Lei nº2/2007**

Lei nº42/98	Lei nº2/2007	
FGM	FEF	FGM
FCM		FCM
FBM	FSM	
	Participação IRS ≤ 5% da colecta de n-1	

**Fonte:** Adaptado Alexandre (2007: 144)

Esta repartição tem sido efectuada de acordo com a tabela 24 e pela sua análise constata-se que a receita que os municípios detinham dos impostos do Estado de 30,5% até 2006 passou a ser de 25,3% a partir de 2007. No entanto, há que ter em consideração que os municípios podem ainda definir como receita até mais 5% do IRS cobrado no município; e o Estado definir, a título de FSM, um valor anual a transferir para os municípios, que em 2007 correspondeu a 2% da base de cálculo do FEF e em 2008<sup>93</sup> se mantém sensivelmente nos mesmos 2%.

<sup>93</sup> Tendo em consideração o valor constante da LOE para 2008 (Lei nº67-A/2007, de 31 de Dezembro).

**Tabela 24 - Repartição financeira horizontal e vertical - Lei n.º42/98 e Lei n.º2/2007**

	<b>Lei n.º42/98</b>	<b>Lei n.º2/2007</b>
<b>Base de cálculo</b>	Média aritmética simples da receita proveniente do IRS, IRC e IVA do penúltimo ano aquela a que respeita o OE	Média aritmética simples da receita proveniente do IRS, IRC e IVA do penúltimo ano aquela a que respeita o OE
<b>Percentagem afecta</b>	30,5%	25,3%
<b>Outras subvenções</b>	--	Até 5% do IRS <sup>(a)</sup> FSM – valor variável <sup>(b)</sup>
<b>Distribuição</b>	4,5% - FBM 20,5% - FGM 5,5% - FCM	(100% - FEF) 50% - FGM 50% - FCM

(a) Em 2007 e 2008 a participação é de 5% (regime transitório – artigo 59º).

(b) Em 2007 o FSM representou 2% da base de cálculo referida (regime transitório – artigo 58º). Nos anos seguintes este valor é fixado no respectivo OE.

**Fonte:** LFL

A receita dos municípios proveniente da repartição vertical de recursos passou então de 30,5% (fixos) para uma receita anual que pode variar entre os 25,3% e os 32,3%<sup>94</sup> (supondo que o FSM se mantém nas mesmas percentagens de distribuição). Tendo em conta, no entanto, que é o Estado e não os municípios a definir o montante a transferir a título de FSM, e que as verbas recebidas provenientes deste fundo são consignadas e não de utilização livre como as verbas do FEF e a participação variável no IRS, os municípios passam a ter um intervalo de receita de 25,3% a 30,3%<sup>95</sup>. Esta aparente diminuição dos fundos do OE pode ser entendida como positiva, na medida em que estas transferências, quando excessivas, podem gerar dependência e ineficiência (quanto à utilização dos recursos).

Relativamente a esta matéria, Rebelo (2007b: 198-199) entende que os mecanismos perequatórios que visam a promoção horizontal têm falhado. Refere ainda que existe um crescimento muito assimétrico entre sectores e regiões, visível pelas “*diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior*”, que deveria ser atenuado por esse mecanismo, e acima de tudo através de uma menor dependência financeira da AC e uma maior capacidade de gerar receitas próprias (2007b: 200).

<sup>94</sup> 25,3% do FEF + 5% do IRS + 2% do FSM.

<sup>95</sup> 25,3% do FEF + 5% do IRS

- Fundo de Equilíbrio Financeiro

Como já foi referido, a reforma trazida pela NLFL alterou o esquema de transferências substituindo os anteriores FGM, FCM e FBM por um novo fundo: o FEF, que é repartido em FCM (50%) e FGM (50%). Tendo em conta a versão que vigorou até 2006 e a que vigora desde 2007, o esquema de transferências do OE a título dos fundos referidos pode resumir-se da seguinte forma:

**Tabela 25 - Critérios de distribuição do FEF - Lei nº42/98 vs Lei nº2/2007**

<i>Critérios</i>	<i>Lei 42/98</i>	<i>Lei 2/2007</i>
Habitantes	35%	65%
Habitantes <15 anos	5%	--
Área	30%	25% ou 20% <sup>(a)</sup>
IRS cobrado localmente	10%	--
Capitação impostos	ICF	CF <sup>(***)</sup>
Nº freguesias	15%	--
Repartição igual pelos municípios	5%	5%
Índice de carências <sup>(b)</sup>	IDO <sup>(**)</sup>	IDO <sup>(**)</sup> e CDO <sup>(****)</sup>
Área afectada à Rede Natura 2000 e área protegida	--	5% ou 10% <sup>(a)</sup>
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

<sup>(\*)</sup> Índice de Compensação Fiscal

<sup>(\*\*)</sup> Índice de Desigualdade de Oportunidades

<sup>(\*\*\*)</sup> Compensação Fiscal

<sup>(\*\*\*\*)</sup> Compensação da desigualdade de oportunidades

<sup>(a)</sup> A regra é ponderar a área com 25% e a área afectada à Rede Natura 2000 e área protegida com 5%, no entanto, nos municípios cujo território é afecto em mais de 70% à Rede Natura 2000 e a áreas protegidas os critérios de distribuição passam de 25% para 20%, na razão directa à área ponderada e de 5% para 10% na razão directa da área afectada à Rede Natura 2000 e a áreas protegidas.

<sup>(b)</sup> Indicadores incluídos: desigualdade de acesso a condições necessárias para poderem ter uma vida mais longa, com melhores níveis de saúde, de conforto, de saneamento básico e de aquisição de conhecimentos.

**Fonte:** Adaptado de Bravo e Sá (1996: 15) e complementado com base nos critérios definidos na Lei nº2 /2007

É o número de habitantes que é tomado como principal aferidor das necessidades, pois é-lhe atribuída uma percentagem de 65%, tendo este indicador aumentado em 30% desde a última versão da Lei nº42/98, tendo-se suprimido como critério de repartição o número de freguesias. A NLFL também suprimiu como critério de repartição a capitação de impostos directos cobrados nos municípios (IRS cobrado localmente), que na anterior LFL tinha uma ponderação de 10%. Apesar de ser uma percentagem baixa, ajudava a que a capacidade fiscal de determinado município influenciasse a sua maior ou menor receita no FEF, permitindo inclusivamente, através de elementos de compensação, compensar os municípios com capitação média municipal inferior à

capitação média nacional. Também introduz um novo critério de distribuição baseado na área da circunscrição territorial afectada pela Rede Natura 2000 e área protegida.

De uma forma resumida, o FGM foi alterado tendo em conta:

- A razoabilidade de critérios, como é exemplo a supressão número de freguesias (antes considerado elemento essencial à distribuição);
- A criação de incentivos para melhores práticas na área ambiental, isto é, há uma discriminação positiva dos municípios com parcelas classificadas como Rede Natura e área protegida (aliás uma reivindicação dos municípios com uma vasta extensão territorial inserida em parques naturais, onde não é autorizada a construção, acarretando perda de receita por falta de dinamismo económico). Esta medida parece positiva, porque, por um lado, é uma forma dos municípios nesta situação se verem ressarcidos pela receita que nunca poderão auferir pelo facto de uma parte do seu território estar abrangido por um regime excepcional de afectação que não lhe permite gerar despesa e, por outro, pode também levar a evitar a especulação imobiliária.
- A consideração da população residente como variável essencial para necessidades de despesa, em detrimento do critério relativo ao número de freguesias.

Por sua vez o FCM<sup>96</sup> foi estruturado, tendo em conta principalmente, o aumento do peso da coesão e do seu carácter redistributivo, ou seja, corrigir assimetrias. No primeiro caso, porque as receitas municipais destinadas à promoção da coesão territorial foram incrementadas, dado que passam a representar 50% do FEF, e, no segundo caso, foi implementada a compensação associada a este fundo, que passa a funcionar em articulação com a capitação municipal de impostos locais (o montante da receita de IMI, IMT, IMV e parcela de IRS que cada município tem *per capita*) comparativamente com a capitação média nacional (daqueles impostos). Com este sistema os municípios mais ricos com capitação superior a 1,25% da capitação média nacional de receitas fiscais contribuem com 22% da diferença entre a CMN e a CMMi para os que têm receitas abaixo da média nacional.

Esta compensação pode ser resumida, segundo o descrito no artigo 27º, da seguinte forma:

---

<sup>96</sup> Segundo o nº1 do artigo 23º, o FCM é calculado pela soma da CF com a CDO, sendo que, esta CDO é calculada para cada município multiplicando a sua população residente pelo IDO.

**Tabela 26 - Compensação associada ao FCM**

<b>Situação</b>	<b>CF</b>	<b>Resultado</b>
$CMMi^{(*)} < 0,75\% CMN^{(**)}$	Positivo	Beneficiários do FCM
$CMMi > 1,25\% CMN$	Negativo	Contribuintes do FCM

(\*) Capitação Média do Município

(\*\*) Capitação Média Nacional

**Fonte:** LFL

Ainda relativamente ao FEF, importa referir a possibilidade dos municípios decidirem qual a percentagem da referida subvenção em receita de capital e corrente, não podendo a receita corrente ultrapassar 65% do mesmo (nº3 do artigo 25º). Considera-se que esta possibilidade dada aos municípios é bastante positiva, na medida em que cada município pode gerir melhor a repartição no seu orçamento da receita da parte corrente e de capital, permitindo agora um maior rigor na classificação de determinadas despesas, que muitas vezes eram classificadas orçamentalmente por capital quando na realidade eram despesas de manutenção ou funcionamento. Após analisar o Mapa XIX dos Mapas da LOE/2008 (Transferências para os municípios)<sup>97</sup> constatou-se que apenas 39 dos municípios decidiram aplicar em receita corrente 65% do FEF, conforme se pode verificar pela tabela seguinte:

**Tabela 27 – Número de municípios (por distrito / RA) que optaram por 65% do FEF ser considerado receita corrente no Orçamento Municipal de 2008**

<b>Distritos / R A</b>	<b>Nº de Municípios</b>	<b>Distritos / R A</b>	<b>Nº de Municípios</b>
Aveiro	0	Lisboa	2
Beja	6	Portalegre	6
Braga	1	Porto	1
Bragança	0	Santarém	3
Castelo Branco	1	Setúbal	2
Coimbra	3	Viana do Castelo	0
Évora	2	Vila Real	3
Faro	2	Viseu	0
Guarda	1	Açores	2
Leiria	4	Madeira	0

**Fonte:** Mapa XIX (Transferências para os municípios) dos Mapas da LOE de 2008

<sup>97</sup> A consultar em <http://www.dgo.pt/oe/2008/Aprovado/Mapas/map19-2008.pdf>

- Fundo Social Municipal

Outra subvenção, de natureza específica, é o FSM, cuja distribuição é efectuada da seguinte forma (nº1 do artigo 28º):

- 35% para educação (4% na razão directa do número de crianças no pré-escolar público; 12% na razão directa do número de alunos no 1º ciclo público; 19% na razão directa do número de alunos nos 2º e 3º ciclos público);
- 32,5% para a saúde (10,5% na razão directa do número de beneficiários de programas municipais de cuidados de saúde continuados; 22% na razão directa do número de utentes inscritos nos centros de saúde concelhios);
- 32,5% para a acção social (5% na razão directa do número de inscritos em programas de apoio à toxicodependência e de inclusão social; 12,5% na razão directa do número de crianças até aos 3 anos que frequentam creches e jardins de infância; 15% na razão directa da população com mais de 65 anos residente em lares ou centros de dia ou inscritos em programas de apoio domiciliários).

Nos anos de 2007 e 2008 o FSM destina-se exclusivamente a financiar transferências de atribuições e competências na área da educação (nº6 do artigo 24º da LOE/2007 e nº4 do artigo 20º da LOE/2008).

Na medida em que o FSM é uma receita consignada, em 2007 os municípios tiveram que, no cumprimento do disposto no artigo 55.º do decreto de execução orçamental para 2007 (DL n.º 50-C/2007, de 6 de Março), remeter trimestralmente à DGAL a execução destas verbas<sup>98</sup>, no entanto em 2008 a obrigatoriedade do envio desta informação não consta do decreto de execução orçamental (Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março). No final do ano, caso a despesa elegível não seja de montante igual ou superior à receita do FSM, no ano seguinte será deduzida ao fundo desse ano a verba não justificada do ano anterior (nº2 do artigo 28º). As despesas do município elegíveis para financiamento através do FSM, ou FSM considerado justificado para efeitos do n.º 2 do artigo 28.º da mesma lei, são apuradas tendo em conta o previsto no artigo 58.º da Lei n.º2/2007, de 15 de Janeiro:

---

<sup>98</sup> Para tal, através do programa SIAL os municípios informam quais as despesas pagas enquadradas como despesas elegíveis para área da educação. Como existem comparticipações recebidas para cobrir algumas dessas despesas, tanto prevista ao nível do OE (ex: transportes escolares dos alunos do 1.º ciclo abrangidos pelo reordenamento da rede escolar) como no âmbito de protocolos ou contratos (delegação de competências), a DGAL deve também ser informada de quais os montantes arrecadados

Despesas do município elegíveis para financiamento através do FSM = A – B – C

Em que:

A = Despesas totais

B = Comparticipação recebida para despesas, prevista no OE ou da Região Autónoma

C = Comparticipação recebida para despesas no âmbito de protocolos ou contratos (delegação de competências)

**- Participação variável no IRS**

Finalmente, como última componente da repartição de recursos entre os Estado e os municípios, tem-se a participação variável do IRS. Conforme já foi referido anteriormente, esta participação pode ir até aos 5%. Os municípios passam pois a poder influenciar parte do IRS suportado pelos sujeitos passivos que tenham residência fiscal na circunscrição territorial do concelho. Para tal, deve a AM<sup>99</sup> deliberar sobre a percentagem de IRS pretendida pelo município. Segundo a norma transitória constante do artigo 59º, em 2007 e 2008 a participação neste imposto é de 5%. Para os anos seguintes far-se-á de acordo com o previsto nos nºs 1 e 2 do artigo 20º:

**Tabela 28 - Participação no IRS (ano dos rendimentos, ano da comunicação e ano da transferência)**

Ano da transferência da receita	Ano a que respeitam os rendimentos	Data limite da comunicação da taxa
n	n-1	31/12/n-2

Fonte: LFL

Ou seja, a receita a receber em 2009 respeita aos rendimentos do ano de 2008, cuja taxa teve que ser comunicada à DGCI até 31/12/2007.

A distribuição desta receita é efectuada da seguinte forma:

**Tabela 29 - Beneficiários da receita de acordo com as várias deliberações possíveis**

Eventual deliberação da AM e comunicação da CM	Beneficiário da receita		
	Município	Estado	Contribuinte
<i>Hipótese 1: IRS apurado com base na declaração apresentada dentro do prazo</i>			
A- A AM delibera taxa máxima	5%		
B – A AM delibera taxa inferior ao máximo	0% ou valor da taxa deliberada		Diferença entre valor da taxa deliberada e 5%
C – A AM não delibera		5%	
D – A comunicação não é efectuada em tempo		5%	

<sup>99</sup> Apesar da NLFL não referir qual o órgão que deve deliberar sobre esta matéria, a Lei nº 169/99, refere na sua alínea h) do nº2 artigo 53º, que compete à AM “*Deliberar em tudo quanto represente o exercício dos poderes tributários conferidos por lei ao município*”.

**Tabela 29 - Beneficiários da receita de acordo com as várias deliberações possíveis (cont.)**

Eventual deliberação da AM e comunicação da CM	Beneficiário da receita		
Hipótese II – IRS apurado com base na declaração apresentada <u>fora</u> do prazo			
A- A AM delibera taxa máxima	5%		
B – A AM delibera taxa inferior ao máximo	0% ou valor da taxa deliberada	Diferença entre valor da taxa deliberada e 5%	
C – A AM não delibera		5%	
D – A comunicação não é efectuada em tempo		5%	

**Fonte:** Adaptado Amado (2008: 217-218)

Nesta matéria, é entendimento tanto da DGAL<sup>100</sup> como da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)<sup>101</sup>, que caso o município queira optar por uma participação inferior a 5%, terá que decidir nesse sentido através de deliberação sobre a percentagem de IRS pretendida, tendo em atenção o prazo estabelecido para o efeito e que a ausência de comunicação ou a sua recepção para além do prazo legalmente estabelecido equivale à falta de deliberação, pelo que o município mantém a sua participação em 5%. Este entendimento origina a que as taxas constantes nas letras C e D, tanto na hipótese I como na hipótese II da tabela 29, passem a ter como beneficiário o município e não o Estado. Pela leitura dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 20.º da LFL não se vislumbra tal entendimento. Aliás, tal entendimento é contrário à prática levada a cabo ao nível de vários impostos, como é o caso da derrama e do IMI, em que a falta de comunicação ao serviço competente implica a não aplicação de derrama e no caso do IMI, a aplicação das taxas mínimas. Entende-se ainda que a não deliberação da participação em 5% do IRS, com reversão para o município dos 5%, é uma forma de não responsabilização política por uma decisão tomada, perante os munícipes.

No que respeita às deliberações tomadas pelos municípios em 2007 relativamente a esta temática, e cujas repercussões serão sentidas em 2009 (com o recebimento da receita), segundo dados comunicados à imprensa pelo Sr. Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local<sup>102</sup>, 42 dos 278 municípios do continente<sup>103</sup> optaram por conceder

<sup>100</sup> Através de FAQ (Frequently Asked Questions) que pode ser consultada em <http://www.dgaa.pt/Faqs/faq.aspx?id=86&idTema=7>

<sup>101</sup> Através da sua Circular n.º105/2007, de 21/09/2007, disponível em <http://www.anmp.pt/arq/circ/cir07/105.pdf>

<sup>102</sup> Informação obtida através da Agência Financeira (em [http://www.agenciafinanceira.iol.pt/noticia.php?id=914194&div\\_id=3851](http://www.agenciafinanceira.iol.pt/noticia.php?id=914194&div_id=3851))

<sup>103</sup> Nas RAA e RAM, a adopção desta medida depende de um decreto legislativo regional que não foi



reduções que vão de 0,5% a 5% do IRS gerado no concelho:

**Tabela 30 - Municípios que deliberaram em 2007 reduzir o IRS gerado nos respectivos concelhos**

<b>Taxa deliberada (a favor dos munícipes)</b>	<b>Nº de Municípios</b>	<b>Municípios</b>
5%	9	Alcoutim, Castro Marim, Crato, Gavião, Manteigas, Oleiros, Ponte de Lima, Ponte de Sor e Terras do Bouro.
3%	6	Almeida, Fundão, Murça, Óbidos, Penedono e Vila Flor
2,5%	8	Cartaxo, Fronteira, Mortágua, Odemira, Penalva do Castelo, Trofa, Vila de Rei e Vinhais
2%	12	Arcos de Valdevez, Caldas da Rainha, Fafe, Figueira de Castelo Rodrigo, Gouveia, Loulé, Lourinhã, Miranda do Douro, Nazaré, Olhão, Ponte da Barca e Resende
1,5%	1	Arouca
1%	5	Albufeira, Alcanena, Almeirim, Borba e Grândola
0,5%	1	Abrantes

**Fonte:** Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local

Pela análise da tabela 30 verifica-se que apenas 15% (42 municípios) dos 278 municípios do continente deliberaram em 2007 reduzir o IRS gerado nos respectivos concelhos. A maior destes favoreceu os seus munícipes entre 2,5% e 5%. Efectuando a análise dos municípios por NUT III conclui-se uma predominância de municípios do interior do país (Alto Alentejo, Pinhal Interior Sul e Norte, Alto Trás-os-Montes, Douro, Cova da Beira, Dão-Lafões e Médio Tejo).

Como forma de finalizar a análise desta participação nos impostos do Estado, entende-se que esta possibilidade dada aos municípios de poderem decidir sobre esta nova receita origina uma maior responsabilização pela gestão da mesma e pode também ser considerado como um factor de concorrência entre municípios ou ainda uma medida de combate à desertificação no caso de municípios do interior do país.

#### ▪ **Variações máximas da PIE**

Como foi referido, a anterior LFL estabelecia a garantia de um crescimento anual pelo menos igual à taxa de inflação prevista e garantia ainda variações positivas aos

municípios de determinados escalões demográficos<sup>104</sup> (regime estabelecido nos n.ºs 1 e 2 do artigo 14-A.º da anterior LFL).

A nova Lei fixa, no seu artigo 29.º, variações máximas, mas tanto negativas como positivas relativamente ao montante das transferências provenientes da participação dos municípios nos impostos do Estado do ano anterior. As variações são as seguintes<sup>105</sup>:

**Tabela 31 - Variações máximas da PIE presente na NLFL**

<b>Variações negativas</b>	<b>Variações positivas</b>
Não pode haver uma diminuição superior a 5% desta participação para os municípios com capitação de impostos locais superior a 1,25% da média nacional.	Relativamente às variações positivas é apenas referido o máximo que esta participação pode atingir, que é de 5%.
Não pode haver uma diminuição superior a 2,5% da referida participação para os municípios com capitação inferior a 1,25% da média nacional.	

**Fonte:** LFL

Como são então financiadas estas variações máximas? Conforme refere Martins (2007: 70) *“Os fundos municipais constituem envelopes fechados, em que para que uns municípios possam receber mais do que aquilo que lhes seria garantido pelos critérios de repartição, as verbas adicionais que eles efectivamente recebem têm de sair do mesmo envelope”*. Ou seja, terão que ser os próprios municípios a acarretar esse ónus, o que vai originar que, para haver municípios a receber mais, terá que haver municípios a receber menos, tendo em conta o que resulta da aplicação dos critérios legais. Surge então o que o referido autor denomina de *“sistema de compensação”* em que, *“a soma*

<sup>104</sup> *“A cada município incluído nos escalões populacionais abaixo definidos é garantido um crescimento mínimo, relativamente à respectiva participação global nos FBM, FGM e FCM do ano anterior, equivalente ao actor a seguir indicado, ponderando a taxa de crescimento médio nacional de cada ano:*

*a) Aos municípios com menos de 10000 habitantes – 1,25;*  
*b) Aos municípios com 10000 ou mais e menos de 20000 habitantes – 1,00;*  
*c) Aos municípios com 20000 ou mais e menos de 40000 habitantes – 0,80;*  
*d) Aos municípios com 40000 ou mais e menos de 100000 habitantes – 0,60.”*

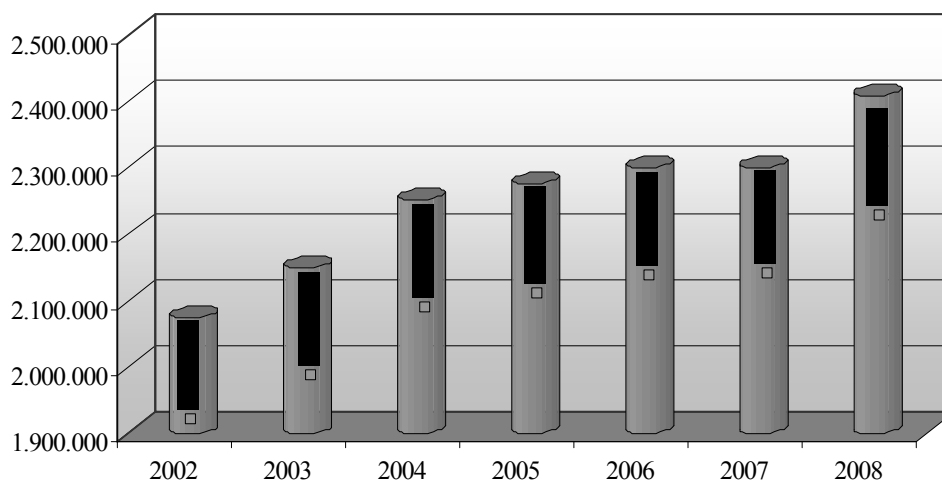
<sup>105</sup> A NLFL estabelece um regime transitório, constante no artigo 57.º, onde é referido que até 2009 não pode haver redução do montante do FEF para os municípios com uma capitação fiscal inferior a 0,75% vezes a CMN dos impostos municipais referidos na alínea a) do artigo 10.º e da participação no IRS, nem para os municípios que detenham mais de 50% de área afectada à Rede Natura 2000 e de área protegida, isto é, nestas situações haverá uma variação nula. Esta situação permite atenuar o impacto negativo que a NLFL pode originar em alguns municípios, principalmente aqueles cuja dependência do Estado seja mais significativa ou cuja situação financeira seja mais frágil.

do que os primeiros (os compensados) recebem a mais há-se ser exactamente igual à soma dos montantes que os segundos (compensadores) recebem a menos” (Martins: 2007: 72). Caso o montante gerado dos tectos ao crescimento máximo não for suficiente para «financiar» este sistema de compensação, haverá ainda que recorrer a uma dedução proporcional nos montantes em que os fundos brutos de cada autarquia excedam o crescimento mínimo estabelecido (nº3 do artigo 19º).

Este sistema de compensação parece bastante positivo, na medida em que evita a existência de súbitas subidas ou descidas destas participações de um ano para o outro, por um lado, e, por outro, permite gerar recursos que permitam compensar a fixação de decréscimos máximos, de crescimentos mínimos ou de variações nulas. Devido a esta circunstância no ano de 2007 os fundos municipais dos municípios não aumentaram na proporção das receitas fiscais, como de seguida se verá.

O gráfico abaixo demonstra a evolução das receitas dos municípios decorrentes dos fundos do OE.

**Gráfico 2 - Transferências do OE - Anos 2002 a 2008**



**Fonte:** Mapa XIX (Transferências para os municípios) das Leis do Orçamento de Estado de 2002 a 2008.

Com excepção de 2007, que não registou qualquer acréscimo resultante do fixado no próprio OE, todos os anos, apesar dos ciclos económicos desfavoráveis vividos, as transferências registaram aumentos. Relativamente a 2008, e de acordo com o estabelecido no nº1 do artigo 19º, que refere que os municípios recebem uma subvenção denominada FEF cujo valor é igual a 25,3% da média do IRC, IRS e IVA tendo como referência, no caso em apreço o ano de 2006, uma participação no IRS de 5% e o FSM cujo montante é fixado no OE, verifica-se que o aumento, relativamente a 2007 nas

transferências decorrentes da participação nos impostos do Estado foi de apenas 4,7%, quando os impostos de referência (ano de 2006) registaram um aumento de cerca de 8%<sup>106</sup>.

Neste sentido e após ser analisado o Mapa XIX constante da LOE/2008, verificou-se o que consta da tabela seguinte:

**Tabela 32 - Variações da PIE no ano de 2008**

Unid: Euros			
<b>Variações na PIE</b>	<b>Nº Municípios</b>	<b>Montante</b>	<b>%</b>
Variações positivas	294	110.538.836	4,81
Variações negativas	10 <sup>(a)</sup>	-2.424.478	-0,11
Variações nulas	4 <sup>(b)</sup>	0	0,00
<b>Aumento efectivo da PIE</b>		<b>108.114.358</b>	<b>4,70</b>

(a) Distrito de Faro (Albufeira, Castro Marim, Lagoa, Lagos, Portimão e Vila Real de Santo António), Distrito de Leiria (Óbidos), Distrito de Santarém (Benavente), RAM (Porto Santo) e Distrito de Setúbal (Palmela).

(b) Distrito de Faro (Aljezur, Loulé, Vila do Bispo) e Distrito de Setúbal (Alcochete).

**Fonte:** Mapa XIX da LOE/2008

Devido à existência de variações máximas positivas relativamente à participação dos municípios nos impostos do Estado, apesar das compensações previstas para variações negativas que totalizaram em 2008 o montante de 2,4 milhões de euros, os municípios receberam a menos cerca 3,2% da receita arrecada em 2006 dos impostos de referência sofreram um acréscimo, ou seja, devido a esta norma o aumento efectivo na PIE em 2008 foi de 4,7% quando o aumento dos impostos de referência para o seu cálculo foi de 7,9%.

<sup>106</sup> Receitas fiscais (IRS; IRC e IVA) de 2006 que servem de base ao cálculo da PIE de 2008:

Unid: Milhões de Euros				
<b>Designação</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Variação</b>	
			<b>Valor</b>	<b>%</b>
<b>Receitas Fiscais</b>	<b>23.146,20</b>	<b>24.974,10</b>	<b>1.827,90</b>	<b>7,90</b>
<b>Impostos Directos</b>	<b>11.474,60</b>	<b>12.573,00</b>	<b>1.098,40</b>	<b>9,57</b>
Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS)	7.753,30	8.253,20	499,90	6,45
Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRC)	3.721,30	4.319,80	598,50	16,08
<b>Impostos Indirectos</b>	<b>11.671,60</b>	<b>12.401,10</b>	<b>729,50</b>	<b>6,25</b>
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	11.671,60	12.401,10	729,50	6,25

**Fonte:** Boletim Informativo Síntese da Execução Orçamental (Dezembro de 2006)

#### **4.4. Recurso ao Crédito**

O recurso ao crédito na NLFL continua a ser referenciado como uma receita municipal apropriada para a realização de despesas públicas. Nos pontos seguintes, serão analisadas as alterações trazidas pela nova Lei ao nível da contratação de empréstimos (curto e médio e longo prazo), e relativamente a outras formas de crédito e qual o impacto das mesmas na gestão municipal.

##### **▪ Curto Prazo**

No que respeita à contratação de empréstimos bancários de curto prazo, numa análise comparativa entre a anterior LFL e a actual, verifica-se o seguinte:

**Tabela 33 - Comparação entre a Lei nº42/98 e a Lei 2/2007 - Empréstimos a curto prazo**

	<b>Lei nº42/98</b>	<b>Lei nº2/2007</b>
<b>Finalidade</b>	Ocorrer a dificuldades de tesouraria	Ocorrer a dificuldades de tesouraria
<b>Prazo de vencimento</b>	1 ano, devendo ser amortizado até 31/12	Maturidade até 1 ano, devendo ser amortizado no prazo máximo de 1 ano após a sua contratação
<b>Empréstimos que relevam</b>	Os contratados pelas associações de municípios e pelas empresas públicas municipais	Os contratados pelas associações de municípios e pelas entidades do SEL e sociedades comerciais (*).
<b>Excepções</b>	--	--
<b>Garantias</b>	Receitas municipais, com excepção dos subsídios, comparticipações e receitas consignadas	--

(\*) Proporcional à participação do município no capital social, e nos dois últimos casos apenas quando as entidades estejam em incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no RJSEL.

**Fonte:** LFL

No que respeita aos empréstimos a curto prazo, a principal novidade é que os mesmos deixam de ter de ser amortizados no mesmo exercício, e passam a ser amortizados “*no prazo máximo de um ano após a sua contratação*” (nº3 do artigo 38º), e a NLFL deixa de referenciar as garantias a prestar às instituições financeiras (aplicável tanto aos empréstimos a curto como a médio e longo prazo).

##### **▪ Médio e Longo Prazo**

Com a entrada em vigor da NLFL, a contratação de empréstimos a médio e longo prazo teve como alterações mais profundas as que a seguinte se indicam:

- O prazo máximo de vencimento dos empréstimos a médio e longo prazo deixa de ser de 25 ou 20 anos, conforme o estabelecido nas alíneas a) e b) do nº4 do artigo 23º da

anterior LFL, para passar a ser “um prazo adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo em caso algum exceder a vida útil do respectivo investimento” (nº5 do artigo 38º);

- Sempre que a celebração de um contrato de empréstimos se mantenha por mais de dois mandatos, deve este ser aprovado pela AM por maioria absoluta dos membros efectivos em funções (nº8 do artigo 38º).

**Tabela 34 - Comparação entre a Lei nº42/98 e a Lei 2/2007 - Empréstimos a médio e longo prazo**

	<b>Lei nº42/98</b>	<b>Lei nº2/2007</b>
<b>Finalidade</b>	Aplicação em investimentos	Aplicação em investimentos
<b>Prazo de vencimento</b>	Adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respectivo investimento, com o limite máximo de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 25 anos, no caso de empréstimos contratados para aquisição e construção de habitação a custos controlados destinados a arrendamento;</li> <li>- 20 anos, nos restantes casos</li> </ul>	Adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo, em caso algum, exceder a vida útil do respectivo investimento
<b>Empréstimos que relevam</b>	Os contratos pelas associações de municípios e pelas empresas públicas municipais	Os contratados pelas associações de municípios e pelas entidades do SEL e sociedades comerciais <sup>(*)</sup> .
<b>Excepções</b>	O endividamento decorrente de empréstimos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Destinados à amortização de outros empréstimos e somente durante o tempo estritamente necessário para o efeito;</li> <li>- Contraídos com o fim exclusivo e acorrer a despesas extraordinárias necessárias a reparação de prejuízos resultantes de calamidade pública;</li> <li>- Para aquisição, construção ou recuperação de imóveis destinados à habitação social;</li> <li>- Contraídos para a execução de projectos comparticipados por fundos comunitários.</li> </ul>	Os empréstimos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anteriormente contraídos ao abrigo de disposições legais que os excepcionavam dos limites de endividamento municipal;</li> <li>- A contrair para a conclusão dos PER ...</li> <li>- Destinados ao financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários, ...</li> <li>- Destinados ao financiamento de investimento de infra-estruturas municipais afectadas por situações de calamidade pública.</li> </ul>
<b>Garantias</b>	Receitas municipais, com excepção dos subsídios, comparticipações e receitas consignadas.	--

<sup>(\*)</sup> Proporcional à participação do município no capital social, e nos dois últimos casos apenas quando as entidades estejam em incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no RJSEL.

O facto de não ser estipulado prazo de vencimento dos empréstimos a médio e longo prazo é balanceado pelo princípio da equidade intergeracional. Parece uma medida correcta, uma vez que os três diplomas legais<sup>107</sup> vão no sentido de elaborar estudos de impacto dos investimentos plurianuais<sup>108</sup> realizados pela autarquia e o modo de financiamento das actividades autárquicas. No caso do segundo ponto, obriga a uma maior responsabilização política pelas decisões tomadas.

#### ▪ Outras formas de crédito

Relativamente a outras formas de crédito, importa referir que está vedado aos municípios (n.ºs 10, 11 do artigo 39º), o aceite, o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais e reais. É ainda vedado aos municípios e entidades do SEL, salvo nos casos expressamente permitidos por lei (n.º12 do artigo 39º) a concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas<sup>109</sup>.

Relativamente ainda a este tema (apesar de não se aplicar apenas ao recurso ao crédito) importa referenciar que o Estado não pode, excepto se legalmente previsto (artigo 43º), assumir responsabilidades pelas obrigações dos municípios e os compromissos que decorram dessas obrigações.

---

<sup>107</sup> LFL, RJSEL e RGTAL.

<sup>108</sup> Segundo nota emanada pela DGAL estes estudos devem ser efectuados numa perspectiva de médio e longo prazo, para que seja prosseguido o equilíbrio entre os custos decorrentes do financiamento de tais actividades e os benefícios obtidos pela sua execução em termos de populações servidas. Nestes termos, o estudo em causa tem que passar pela discriminação de todas as componentes dos custos a suportar, bem como a dos benefícios decorrentes da satisfação das necessidades das populações servidas, adoptando-se, para efeitos de análise, indicadores que permitam a aferição desse impacto, designadamente a determinação de custos e de benefícios per capita a médio / longo prazo (por exemplo 10 anos). Paralelamente, e como forma de melhor apoiar a realização de estudos desta natureza, importa ter sempre em conta informação sobre a incidência das decisões autárquicas no que respeita ao endividamento a médio e longo prazo, para o que se sugere que o acompanhamento das suas componentes seja feito tendo por base a projecção plurianual (disponível em <http://www.dgaa.pt/Faqs/faq.aspx?id=83&idTema=24>).

<sup>109</sup> Quanto a esta proibição de concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas por parte dos municípios, surgiu a dúvida se, neste âmbito, estava enquadrado o financiamento que cabe ao município relativamente ao «Programa Finicia» (constitui um mecanismo financeiro de âmbito regional que visa facilitar o acesso ao financiamento de micro e pequenas empresas com actividade essencialmente de âmbito local cujos fundo é criado através da participação das câmaras municipais e de uma instituição de crédito aderente, na proporção 20% e 80%, respectivamente). A dúvida surge na medida em que a operação financeira funciona numa lógica de parceria público-privada, em que a participação pública no financiamento é assegurada por uma CM, que suporta 20% da despesa elegível, capital este que, em regra, deve ser reembolsado (podendo, em determinadas situações não o ser), sem estar sujeito a qualquer taxa de juro e se tal facto não equipara este financiamento a um empréstimo, vedado pela NLFL. De acordo com o parecer emanado pela DGAL (Ofício n.º3049, de 6 de Julho de 2007, dirigido ao Gabinete do Secretario de Estado Adjunto da Administração Local) a participação do município neste Programa “*prossegue um fim público de interesse local, que se caracteriza pelo co-financiamento de um projecto, ou seja, contrariamente ao que acontece com o empréstimo feito pela instituição de crédito (remunerado por uma taxa de juro), a participação do município apresenta uma lógica de subsídio reembolsável, figura esta que, muito próxima do empréstimo, não se pode subsumir nele pela função prosseguida*”. Dado que as autarquias podem conceder o que genericamente se designa por «subsídios» e dado que a componente de financiamento pela autarquia do «Programa Finicia» constitui um subsídio reembolsável, então a DGAL considera que tal situação não se enquadra no n.º11 do artigo 39º da NLFL.

Passa ainda a CM a ser obrigada a apresentar à AM, juntamente com as contas anuais, um plano de resolução de débitos a terceiros, sempre que a dívida por credor ou fornecedor, em 31 de Dezembro de cada ano, ultrapasse um terço do montante global dos créditos de idêntica natureza, não podendo esse plano de resolução de débitos ultrapassar o final do mandato (nº9 do artigo 38º).

Finalmente, é proibida a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívidas a curto prazo e a cedência de créditos não vencidos (nº12 do artigo 38º).

No que respeita a todas estas «proibições» e «obrigações» impostas aos municípios, é de salientar o ponto 5, cuja norma veio procurar dar resposta a um conjunto de situações que se estavam a verificar ao nível da gestão financeira dos municípios. Efectivamente, após um levantamento efectuado pelo TC de todos os contratos de natureza financeira celebrados pelas autarquias<sup>110</sup>, verificou-se que para além de contratos de *factoring* (que implicavam o recebimento de um adiantamento relativo a receitas já liquidadas ou a receitas futuras), existiam uma diversidade de contratos atípicos, sistematizados em dois tipos: acordos de pagamento (com esta ou outra designação) com sociedades financeiras e contratação de serviços de gestão de pagamentos devidos a fornecedores com sociedades financeiras. Esta situação, para além de questões relacionadas com a necessidade de aprovação pela CM e pela AM, de visto prévio do TC ou mesmo com as regras de contratação impostas aos municípios, também coloca a questão do tratamento destas novas dívidas no que respeita ao cumprimento dos limites ao endividamento.

#### **4.5. O Endividamento Municipal**

Segundo Carvalho e Teixeira (2007: 118 e 120) a utilização do crédito “*é considerada uma fonte legítima de receita autárquica e um elemento essencial ao equilíbrio orçamental*”. No entanto, e na medida que contribuem para a formação da dívida pública nacional, entendem que, em conjunto com as restantes formas de dívida, deve ser passível de ser controlada legalmente.

A anterior LFL apenas estabelecia limites ao endividamento financeiro: de empréstimos

---

<sup>110</sup> Relativamente a este assunto consultar a Deliberação nº2/2004 – AUDIT 1ºS de 25 de Maio (disponível em <https://www.tcontas.pt/pt/actos/deliberacoes/2004/dlb001-2004-audit-1s.pdf>) e a Deliberação nº2/2004 – AUDIT 1ºS de 4 de Novembro de 2004 (disponível em <https://www.tcontas.pt/pt/actos/deliberacoes/2004/dlb002-2004-audit-1s.pdf>).



a curto prazo e a médio e longo prazo. A mesma lei impunha limites em função dos encargos (juros e amortizações) e sua relação com investimentos ou fundos. No entanto, houve necessidade de garantir que o subsector da Administração Local participasse solidariamente para o cumprimento dos critérios comunitários da dívida pública e do défice público. Neste contexto, em sede dos sucessivos OE (entre 2002 e 2006), e até à publicação da actual LFL, definiu-se a variação nula do endividamento global, nomeadamente com a introdução do novo conceito de endividamento líquido municipal e com a redução para metade dos limites para a contratação de empréstimos referidos na LFL. Finalmente, estas medidas excepcionais foram transpostas para a NLFL, que passa a estabelecer dois limites e não apenas um: ao endividamento líquido e aos empréstimos. Por outro lado, impõe um modelo completamente inovador de cálculo desses limites, em que o primeiro é calculado em função do peso da dívida (stock) e o segundo em função do peso dos empréstimos (stock) e a sua relação com determinados tipos de receita. A base de cálculo dos limites ao endividamento municipal é a que a seguir se esquematiza:

**Tabela 35 - Base de Cálculo dos limites ao endividamento municipal<sup>111</sup>**

(1)	Impostos Municipais n-1
(2)	Participação nos resultados do SEL n-1
(3)	Derrama n-1
(4)	FEF n-1
(5)	Participação variável no IRS n-1
(6) = (1)+...+(5)	Total

**Fonte:** LFL

Entende-se que estas alterações se traduzem em regras mais justas pelas razões a seguir referidas:

- O cumprimento dos limites é referente a cada município, e não ao global, pelo que cada município depende apenas de si próprio, o que evita situações de injustiça entre os municípios. Senão veja-se: um município tem utilizada 20% da sua capacidade de

<sup>111</sup> Tanto no Ofício-circular nº11/2007 (disponível em [http://www.dgaa.pt/pdf/of\\_circ\\_11\\_2007.pdfA](http://www.dgaa.pt/pdf/of_circ_11_2007.pdfA)) da DGAL como de uma FAQ emanada também pela DGAL em 23 de Maio de 2007 (<http://www.dgaa.pt/Faqs/default.aspx>), as receitas a considerar para os limites de endividamento dos municípios em 2007 foram as seguintes:

- Fundos municipais de 2007 (isto é, contrariamente ao estipulado no nº1 do artigo 39º, para além de serem os fundos do próprio ano, também é considerado o FSM);  
- Impostos municipais de 2006;  
- Derrama de 2006;  
- Participação nos resultados das entidades do SEL de 2006.

endividamento e outro 100%, se nenhum deles efectuar amortizações, nenhum deles se pode endividar.

- Tendo em consideração a introdução do novo limite (endividamento líquido), é possível tratar a dívida financeira e não financeira do mesmo modo e colmatar a situação que ocorreu, decorrente das regras de endividamento nulo, de disparo das dívidas a fornecedores em alguns municípios (apesar de ter sido consagrado nos últimos anos o limite ao endividamento líquido em sede de OE).

- A alteração do modelo de cálculo destes limites também se afigura correcta, uma vez que se tem em consideração o stock da dívida aliada à cobrança de determinadas receitas, e não os encargos com amortizações e juros indexada às despesas de investimento (07 – Aquisição de bens de capital). Tal origina que, por um lado, não se esteja dependente da variação da taxa de juro e, por outro, podia levar, em certos casos, a classificação indevida de determinadas despesas em despesas de capital de forma a aumentar a despesa de investimento e assim o limite de empréstimos.

- Os limites ao endividamento nos moldes actuais também possibilitam que os órgãos eleitos cumpram os seus programas sem ficarem condicionados a uma eventual má gestão levada a cabo por anteriores executivos.

Ainda relativamente ao endividamento, importa referenciar uma medida extremamente positiva, que é a de consideração para efeitos de cálculo dos limites, do endividamento líquido e de empréstimos das entidades do SEL e das sociedades comerciais<sup>112</sup>, na parte proporcional à participação do município, quando as contas destas entidades se encontrem em desequilíbrio<sup>113</sup>, na medida em que muitos municípios aproveitaram principalmente as empresas do SEL<sup>114</sup> para executarem projectos com dinheiros

<sup>112</sup> A inclusão das sociedades comerciais para o cálculo do endividamento municipal quando as suas contas se encontrem em desequilíbrio, foi concretizada pelos artigos 28º e 29º da LOE/2008 que alterou o artigo 32º ao RJSEL e consequentemente a alínea b) do nº36 da LFL

<sup>113</sup> O nº2 do artigo 30º do RJSEL refere que as contas anuais das entidades do SEL se encontram desequilibradas quando “o resultado de exploração anual acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo”, isto é, as contas encontram-se equilibradas se se verificar a seguinte equação:

<i>Resultado de Exploração Operacional</i> (Conta 81 do POC - ≠ entre proveitos e custos operacionais, em que: Saldo devedor = resultado negativo Saldo credor = resultado positivo)	+	<i>Encargos Financeiros</i> (Saldo devedor da conta 618 – Juros suportados do POC)	=	<i>Saldo Nulo ou Saldo Credor</i>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---	---------------------------------------------------------------------------------------	---	-----------------------------------

Ainda de acordo com o mesmo artigo, quando determinada entidade do SEL se encontrar em desequilíbrio das contas, é obrigatório os accionistas transferirem as verbas necessárias com vista a colmatação dos resultados negativos.

<sup>114</sup> Segundo dados publicados pela DGAL, em 2001 existiam 76 empresas municipais e intermunicipais e em 2005 este número disparou para as 177 (dados de fornecidos pelas publicações “Administração Local em Números 2001”

públicos, «fugindo» deste modo a regras legais de execução de despesa e contratação pública e mesmo à responsabilização política.

Nos pontos seguintes serão analisadas as particularidades de cada limite imposto na NLFL comparativamente à anterior LFL.

▪ **Endividamento líquido**

O limite estabelecido pela NLFL para o endividamento líquido é de 125% das receitas constantes da tabela 35. Ressalve-se que no conceito de endividamento líquido a NLFL considera que os créditos sobre terceiros que não sejam reconhecidos por ambas as partes e os créditos sobre os serviços municipalizados e entidades do SEL não devem ser considerados como passivos (nº3 do artigo 36º). Quanto à expressão numérica deste indicador, é a seguinte:

$$\frac{\text{Stock Endividamento Líquido}}{R_p} \leq 125\%$$

Em que:

$R_p$  (recursos próprios)

Para o stock do endividamento líquido, são de considerar, para além das constantes da tabela 36<sup>115</sup>, também os empréstimos das associações de municípios e das entidades que integram o SEL e das sociedades comerciais, proporcionalmente à parte detida pelo município, assim como o endividamento líquido dos serviços municipalizados:

A estes limites existem no entanto excepções, que estão estabelecidas no nºs 5 a 7 do artigo 39º da LFL, nº2 do artigo 61º da LFL (regime transitório de endividamento), nºs 5 a 7 do LOE/2007 e no artigo 27º do LOE/2008<sup>116</sup>, que se encontram resumidas na seguinte tabela e serão distinguidas entre passivos contratados antes da actual LFL e os que são contratados após a entrada em vigor da actual LFL:

---

disponível em [http://www.dgaa.pt/livro/livro\\_geral.htm](http://www.dgaa.pt/livro/livro_geral.htm) e “Administração Local em Números 2005”, disponível em <http://www.dgaa.pt/aln2005/livro.pdf>.

<sup>115</sup> Tendo em conta o classificador do POCAL, significa que desde 2003, este conceito assenta na diferença entre o conjunto de activos e passivos do município (saldo de todas as contas do classificador POCAL até à 41 – Investimentos financeiros, com excepção das contas de provisões e as da classe 3 – Existências, ficando assim excluído também todo o imobilizado corpóreo. Em finais de 2005 ocorreu alguma discussão sobre as contas do POCAL relevantes para esta temática e nessa altura foram também excluídos os subsídios ao investimento e dos investimentos financeiros em imóveis. Também por iniciativa posterior da Direcção Geral do Orçamento (DGO), foi também excluída a conta 2749 – Proveitos diferidos – Outros proveitos diferidos. Em 2006, a DGAL enviou aos municípios informação trimestral sobre o seu endividamento líquido, na qual clarifica a metodologia adoptada para o seu apuramento e define o conceito de endividamento líquido, através da junção de um mapa do qual consta a contribuição negativa ou positiva dos saldos das contas do POCAL para o stock do endividamento líquido.

<sup>116</sup> Lei nº 67-A/2007, 31 Dezembro

**Tabela 36 - Passivos passados e futuros excluídos para efeitos de cálculo do endividamento municipal constantes na NLFL**

<b>Passivos do Passado</b>	<b>Passivos do Futuro</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Empréstimos e encargos com empréstimos anteriormente contraídos ao abrigo das disposições legais que os excepcionam dos limites de endividamento municipal (alínea a) do nº2 do artigo 61º da LFL)<sup>117</sup>;</li><li>- Empréstimos e os encargos com empréstimos a contrair para a conclusão dos programas especiais de realojamento (PER) cujos acordos de adesão tenham sido celebrados até 1995 (alínea b) do nº2 do artigo 61º da LFL);</li><li>- As dívidas dos municípios às empresas concessionadas do serviço de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão, consolidadas até 31 de Dezembro de 1988 (alínea c) do nº2 do artigo 61º da LFL);</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Empréstimos e as amortizações destinadas ao financiamento de programas de reabilitação urbana (nº5 do artigo 39º da LFL e nº5 do artigo 33º da LOE/2007);</li><li>- Empréstimos e as amortizações destinadas exclusivamente a financiarem projectos com comparticipação comunitária (FEDER ou Fundo de Coesão), desde que o montante desse crédito não exceda 75% do montante da comparticipação pública (nº6 do artigo 39º da LFL e nº6 do artigo 33º da LOE/2007);</li><li>- Empréstimos e as amortizações destinados ao financiamento de investimentos na recuperação de infra-estruturas municipais afectas por situações de calamidade pública (nº7 do artigo 39º da LFL e nº7 do artigo 33º da LOE/2007);</li><li>- Empréstimos e amortizações destinados ao financiamento de investimentos no âmbito da Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos, após prévia autorização por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças (artigo 27º da LOE/2008).</li></ul>

**Fonte:** LFL e LOE/2007 e LOE/2008

Relativamente a todas estas excepções previstas, entendem-se excessivas, na medida em que era preferível uma lei mais permissiva relativamente ao endividamento municipal, do que uma lei muito restritiva que no final permite a existência de tantas excepções ao endividamento. Esta situação pode originar que certos municípios, apesar de cumprirem os limites legais estabelecidos, não consigam satisfazer os seus compromissos atempadamente, na medida em mantêm uma grande margem de endividamento, que no entanto é excepcionada.

<sup>117</sup> Ver Apêndice I.

▪ **Endividamento a curto prazo**

O endividamento a curto prazo é o montante líquido, em qualquer momento, do capital em dívida de empréstimos a curto prazo ou de aberturas de crédito.

As grandes diferenças decorrentes da aplicação da NLFL neste tipo de empréstimos foram, ao fim e ao cabo, as alterações de fundo operadas que estão relacionadas com a base de cálculo do limite e o próprio limite estabelecido.

**Tabela 37 - Comparação entre a Lei nº42/98 e a Lei 2/2007 – Limite ao endividamento de empréstimos a curto prazo**

	<b>Lei nº42/98</b>	<b>Lei nº2/2007</b>
<b>Base de Cálculo do Limite</b>	FGM + FCM + FBM (do ano)	Impostos municipais + Derrama + Transf. OE + Participação nos resultados do SEL (do ano anterior)
<b>Significado do limite</b>	Montante médio anual $\leq 10\%$ da Base de cálculo	Montante dos contratos de empréstimos (em qualquer momento) $\leq 10\%$ da Base de cálculo

Fonte: LFL

O endividamento para contracção de empréstimos a curto prazo a 31 de Dezembro não pode ultrapassar 10% da soma dos recursos próprios enumerados para o limite anterior e pode-se traduzir pela seguinte expressão numérica:

$$\frac{SD_{cp}}{R_p} \leq 10\%$$

Em que:

$SD_{cp}$  – stock da dívida referente a empréstimos a curto prazo

$R_p$  (recursos próprios)

▪ **Endividamento de médio e longo prazo**

Já o endividamento a médio e longo prazo corresponde ao stock da dívida no final de cada ano dos empréstimos de médio e longo prazo, dos empréstimos obrigacionistas e dos empréstimos a curto prazo e as aberturas de crédito no montante não amortizado até 31/12.

As alterações trazidas pela NLFL são as mesmas que nos empréstimos a curto prazo, isto é, alterou a base de cálculo e o limite:

**Tabela 38 - Comparação entre a Lei nº42/98 e a Lei 2/2007 - Limite ao endividamento de empréstimos a médio e longo prazo**

	<b>Lei nº42/98</b>	<b>Lei nº2/2007</b>
<b>Finalidade</b>	Aplicação em investimentos	Aplicação em investimentos
<b>Base de Cálculo do Limite</b>	O maior dos limites do valor correspondente a três duodécimos do FGM, FCM e FBM que cabe ao município ou a 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior	Impostos municipais + Derrama + Transf. OE + Participação nos resultados do SEL (do ano anterior)
<b>Significado do limite</b>	Encargos anuais com a amortização e juros de empréstimos a médio e longo prazo $\leq$ Base de cálculo	Montante da dívida referente a empréstimos de médio e longo prazo (a 31/12) $\leq$ 100% da Base de cálculo

Fonte: LFL

O limite para a contratação de empréstimos a médio e longo prazo não pode exceder, também a 31 de Dezembro, a soma das receitas descritas anteriormente, isto é, o limite é de 100% daquelas receitas (artigo 39º).

$$\frac{SD_{mlp}}{R_p} \leq 100\%$$

Em que:

$SD_{mlp}$  – stock da dívida referente a empréstimos a médio e longo prazo

$R_p$  (recursos próprios)

▪ **Consequências em caso de incumprimento dos limites legais de endividamento**

Sempre que sejam ultrapassados os limites ao endividamento municipal, existem sanções ou obrigações conforme tabela seguinte:

**Tabela 39 - Sanções / obrigações pelo incumprimento dos limites de endividamento**

<b>Endividamento a médio e longo prazo</b>	<b>Endividamento líquido</b>
<p>- Quando um município não cumpre o limite de endividamento a médio e longo prazo, exige-se:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Uma trajectória descendente de ajustamento, em cada ano subsequente de, pelo menos 10% do montante que excede o limite, até que este se mostre cumprido (obrigação - nº3 do artigo 39º).</li></ul>	<p>- Quando um município não cumpre o limite de endividamento líquido:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Exige-se uma trajectória descendente de ajustamento, em cada ano subsequente de, pelos menos 10% do montante que excede o limite, até que este se mostre cumprido (obrigação - nº2 do artigo 37º).</li><li>▪ Prevê-se uma redução no mesmo montante das transferências orçamentais devidas, no ano subsequente, pelo subsector Estado, valor que é afecto ao FRM (sanção – nº4 do artigo 5º)</li></ul>

**Fonte:** Adaptado Amado (2008:199)

Saliente-se o facto da sanção e da obrigação do incumprimento do limite ao endividamento líquido serem cumulativas. No que respeita à sanção, existe a dúvida de se saber se as transferências do OE mencionadas no nº4 do artigo 5º correspondem apenas aos fundos municipais ou se também está incluída a receita de IRS. A LOE/2007 acrescenta ainda que, caso um município tenha excedido qualquer um dos limites ao endividamento, devem ainda em 2007 reduzir pelo menos 10% do montante que excede o limite, sob pena de correspondente redução das transferências a efectuar na LOE/2008 (nº4 do artigo 33º) e que a violação dos limites de endividamento líquido previsto no artigo 33º da LOE/2006, implica a redução da transferência do FEF no montante correspondente ao excesso de endividamento verificado (nº8 do artigo 33º da LOE/2007).

Ainda no que respeita à sanção imposta na NLFL, questiona-se se as verbas deduzidas ao montante das transferências dos municípios que irão compor o FRM serão perdidas definitivamente. Efectivamente, o artigo 42º refere que este Fundo será então composto pelos montantes correspondentes às reduções das transferências financeiras dos municípios que violem o limite legal de endividamento líquido e pretende fazer face a situações de desequilíbrio estrutural ou de ruptura financeira. No entanto, o DL

nº38/2008, de 7 de Março<sup>118</sup> que veio regulamentar o FRM, refere o seguinte nos seus artigos 18º e 19º:

- Os montantes das retenções efectuadas às transferências orçamentais previstas no nº4 do artigo 5º da LFL e previstas no nº6 do artigo 33º da LOE/2006 em conjunto com o estabelecido no nº8 do artigo 33º da LOE/2007 são depositados na Direcção Geral do Tesouro, sendo a DGAL a entidade responsável pela sua gestão;
- Os montantes retidos podem ser devolvidos aos municípios quando se verificar, por parte da DGAL, as situações descritas na tabela 40:

**Tabela 40 – Critérios de devolução das importâncias retidas decorrente da aplicação de sanções pelo incumprimento dos limites ao endividamento municipal**

<b>Devolução de 50%</b>	<b>Devolução de 100%</b>
Quando o município no ano seguinte reduza em mais de 20% o excesso de endividamento líquido.	Caso o município elimine o excesso de endividamento líquido nos 3 anos subsequentes ao que determinou a redução.

**Fonte:** DL nº38/2008, de 7 de Março

- Decorridos 3 anos sobre o facto gerador da retenção, sem haver devolução da mesma, o fundo e respectivos juros são afectos ao FEF e destina-se a reforçar as dotações dos municípios com uma capitação de impostos locais inferior a 1,25 da média nacional que estejam a cumprir os objectivos de um plano de saneamento ou reequilíbrio financeiro e não relevam para efeitos de variações máximas.

#### **4.6. Mecanismos de Informação e Controlo**

Outra novidade desta lei é a introdução de mecanismos tanto de informação como de controlo, que serão referidos seguidamente.

##### **▪ Mecanismos de Informação**

Os mecanismos de informação previstos na NLFL podem ser entendidos como sendo de dois tipos: de informação ao munícipe e população em geral, e de informação ao Ministério das Finanças e ao ministério da tutela.

O primeiro é evidenciado no artigo 49º da NLFL, e é concretizado através da publicitação de informação variada. Assim, e para prosseguir o princípio da

---

<sup>118</sup> Regimes Jurídicos do Saneamento Financeiro Municipal e Reequilíbrio Financeiro Municipal e regulamenta o FRM.



transparência orçamental, a actual LFL obriga a que os municípios disponibilizem, tanto em formato papel como no respectivo site da Internet, uma panóplia de informação de âmbito financeiro (documentos previsionais, de prestação de contas, de execução do orçamento assim como as dívidas da autarquia), regulamentos e tarifários tanto do próprio município como em alguns casos de outras entidades ligadas à autarquia, e os valores relativos às taxas praticadas relativamente ao IMI e a derrama no município.

Esta prática, para além de ser positiva por reforçar a obrigatoriedade de publicitar vários actos, também dá a conhecer à população informação que até há pouco tempo era pouco conhecida, como é o caso da situação financeira. Possibilita, ainda, uma maior participação dos munícipes, por um lado, e, por outro, reduz as assimetrias de informação existente entre municípios. Ainda mais positivo é o facto de obrigar à utilização das novas tecnologias da informação, e possibilitar que a informação esteja mais perto de todos. Julga-se, também, que leva a uma maior responsabilização dos decisores perante os eleitores e ainda a uma clarificação das finanças municipais (*accountability*).

Já o dever de informação mútuo que deve existir entre os municípios e os ministérios referidos, pretende concretizar o princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais. Apesar deste controlo estar já previsto nos vários OE e correspondentes leis de execução orçamental, a partir da entrada em vigor da NLFL, esta obrigatoriedade é reforçada com a introdução do artigo 50º. Assim, e no cumprimento deste imperativo legal, ficam os municípios obrigados a preencher e enviar tanto para a DGO (Ministério das Finanças) como para a DGAL (ministério que tutela as AL) através das aplicações DOMUS, no primeiro caso, e SIPOCAL (Sistema de Informação do Plano Oficial das Autarquias Locais) e SIAL (Sistema de Informação das Autarquias Locais), no segundo caso, informação periódica (trimestral, semestral ou anual) relativamente às despesas com pessoal, às despesas relacionadas com o FSM e muita outra informação de âmbito orçamental e financeiro como a execução orçamental, o endividamento municipal, o stock da dívida, os documentos previsionais, os fluxos de caixa, as contas de ordem, o balanço e a demonstração de resultados. É de ressaltar ainda a sanção aplicada aos municípios pelo não cumprimento deste dever de informação dentro dos prazos estipulados, que se traduz na retenção de 10% do duodécimo da transferência corrente do FEF, que será restituída ao município assim que

a falta esteja sanada.

Relativamente a esta situação é perfeitamente aceitável e compreensível a remessa de toda esta informação, no entanto, não se compreende a necessidade de ser solicitada a mesma informação tanto pelo o Ministério das Finanças como o pelo ministério que tutela as AL.

#### ▪ **Mecanismos de Controlo**

Os mecanismos de controlo impostos pela NLFL podem ser referenciados como outra das grandes novidades desta NLFL. Efectivamente, até à anterior LFL o controlo da actividade financeira municipal era efectuado em primeira instância pela AM e em segunda instância pelo TC (através da remessa da prestação de contas até ao dia 30 de Abril do ano seguinte à gerência em causa<sup>119</sup>). Com a actual lei foram introduzidos os artigos 46º a 48º que respeitam à consolidação de contas, à certificação legal e parecer das mesmas, efectuada por ROC ou por uma SROC e à verificação das contas por um auditor externo também levada a cabo pela mesma entidade. Ou seja, nos casos previstos na referida Lei passa a ser possível que em primeira instância as prestações de contas municipais passem a ser «controladas» por um ROC ou uma SROC.

Na tabela seguinte constam as condições que devem ser verificadas para se proceder à certificação legal, à apreciação das contas e à sua revisão (auditoria externa):

**Tabela 41 - Âmbito de aplicação da consolidação e apreciação e da auditoria externa das contas**

Âmbito	Articulado	Descrição
Consolidação de Contas	Nº2 do artigo 46º	As contas dos municípios que detenham serviços municipalizados ou a totalidade do capital a entidade do SEL
Apreciação das Contas	Nº2, do artigo 47º	As contas dos municípios e das associações de municípios que detenham participações no capital do SEL
Auditoria externa	Nº1 do artigo 48º	As contas anuais dos municípios e das associações de municípios que detenham capital em fundações ou em entidades do SEL

**Fonte:** Guimarães (2007: 3)<sup>120</sup>

Da análise anterior pode constatar-se que a consolidação apenas é obrigatória em algumas situações e com a apreciação das contas e a auditoria externa acontece o

<sup>119</sup> Nª4 do artigo 52º da Lei nº98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

<sup>120</sup> Artigo “A Revisão de Contas nos Municípios” de Joaquim Fernando da Cunha Guimarães extraído da Revista Revisores & Empresas de Fevereiro de 2007 (consultado em [http://www.jmmsroc.pt/downloads/ao\\_estudos/210.pdf](http://www.jmmsroc.pt/downloads/ao_estudos/210.pdf)).

mesmo. Como forma de resumir e clarificar esta situação apresenta-se a tabela seguinte:

**Tabela 42 - Obrigações dos municípios, decorrentes da aplicação dos artigos 46º a 48º da NLFL**

Município		Obrigações		
Com	Sem	Consolidação	Certificação Legal e Parecer	Auditoria Externa
---	SM, TSEL, PSEL, F	N	N	N
SM	TSEL, PSEL, F	S	N	N
SM, TSEL	PSEL, F	S	S	S
SM, TSEL, PSEL	F	S	S	S
SM, TSEL, PSEL, F	---	S	S	S
TSEL	SM, PSEL, F	S	S	S
TSEL, PSEL	SM, F	S	S	S
TSEL, PSEL, F	SM	S	S	S
PSEL	SM, TSEL, F	N	S	S
SM, PSEL	TSEL, F	S	S	S
SM, PSEL, TSEL	F	S	S	S
F	SM, TSEL, PSEL	N	N	S
SM, F	TSEL, PSEL	S	N	S
SM, F, PSEL	TSEL	S	S	S

Legenda:

SM – Serviços Municipalizados

TSEL – Participação na totalidade do capital das entidades do SEL

PSEL – Participação não totalitária no capital das entidades do SEL

F – Fundações

S – Sim

N – Não

**Fonte:** Adaptado Correia *et al* (2007:181)

A consolidação de contas obriga à elaboração dos documentos a seguir enumerados (nº1 do artigo 46º), sem prejuízo dos previstos no POCAL e na Resolução nº04/2001 – 2ª Secção, de 12 de Julho<sup>121</sup> do TC:

- Balanço consolidado;
- Demonstração de resultados consolidada;
- Anexos explicativos ao balanço e demonstração de resultados consolidada;
- Saldos e fluxos financeiros entre as entidades alvo de consolidação;
- Mapa de endividamento consolidado de médio e longo prazo.

A auditoria externa é levada a cabo sempre que se verifique alguma das situações referidas anteriormente e pressupõe, segundo o nº3 do artigo 48º o seguinte:

- Proceder anualmente à revisão das contas;

<sup>121</sup> Instruções para a Organização e Documentação das Contas das Autarquias Locais e Entidades Equiparadas abrangidas pelo POCAL.

- Verificar nomeadamente, a regularidade dos livros, registos contabilísticos e documentos que lhe servem de suporte, participar aos órgãos municipais as irregularidades, bem como factos que considere reveladores de graves dificuldades na prossecução do plano plurianual de investimentos, proceder à verificação dos valores patrimoniais, ou recebidos em garantia, depósito ou outro título;
- Remeter semestralmente ao órgão deliberativo do município ou da entidade associativa municipal.

De referir ainda que o ROC ou a SROC tem de ser nomeado por deliberação da AM, de entre revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas, conforme disposto no seu n.º 2, sob proposta da câmara. Nada obsta que o mesmo ROC ou SROC proceda à certificação legal das contas e parecer sobre as mesmas, proceda também à auditoria externa das contas.

Efectivamente, a necessidade de consolidar contas já se começava a sentir na medida em que os municípios têm hoje um leque muito relevante de participações como é o caso dos serviços municipalizados, das empresas municipais, assim como outras participações em entidades empresariais ou de natureza diversa (fundações, associações, entre outras) o que promove uma grande fragmentação e dispersão da informação contabilística das entidades controladas pelos municípios. A consolidação de contas, a certificação legal e o parecer e a revisão das contas dos municípios é também um meio de clarificar financeiramente o sector público local, levando a uma e maior *accountability* política.

No entanto, relativamente à consolidação de contas levanta-se logo o problema dos municípios e entidades do SEL aplicarem planos de contas diferentes (os municípios aplicam o POCAL e estas entidades aplicam o Plano Oficial de Contas (artigo 40º do RJSEL)). Depois existe também a necessidade de se definirem prazos para a elaboração, aprovação e apreciação das contas das várias entidades do conjunto consolidável, tendo em atenção os regimes contabilísticos de cada uma (POCAL ou Código das Sociedades Comerciais): ou se encurtam os prazos das entidades a consolidar ou se alargam os prazos das entidades consolidantes. Finalmente, apesar de obrigatoriedade de consolidação ser já referente às contas de 2007<sup>122</sup>, os procedimentos contabilísticos de consolidação que, segundo o nº2 do artigo 46º, são os definidos no POCAL, que no

---

<sup>122</sup> Vide FAQ da DGAL em <http://www.dgaa.pt/Faqs/faq.aspx?id=71&idTema=21>

entanto ainda não se encontram regulamentados, pelo que urge a publicação das normas sobre esta matéria.

Concorda-se também com a medida obrigatória da certificação legal e parecer e da auditoria externa. No entanto, entende-se que a não obrigatoriedade de haver um responsável pela contabilidade (Técnico Oficial de Contas) pode dificultar muito estas tarefas.

Em suma, esta inovação introduzida na NLFL, apesar de suscitar algumas dúvidas, é uma medida bastante positiva que possibilita determinado município de ter conhecimento de uma forma global e integrada dos recursos existentes e das potencialidades dos resultados, pela racionalização da sua utilização, e que pode abrir caminho para uma aplicação mais ampla no futuro destes instrumentos de auditoria, ou seja, que a certificação legal de contas, o parecer das mesmas e a sua revisão sejam de aplicação obrigatória em mais situações como é o caso das entidades com participações maioritárias e é o conjunto de outras entidades sobre as quais o município exerça diferentes formas de controlo e influência.

## **5. Conclusão**

Debruçando-se sobre o diploma principal (NLFL), alguns aspectos do RJGTAL e do RJSEL e face ao exposto na presente parte, conclui-se o seguinte:

- No que respeita à autonomia local a NLFL trouxe melhorias significativas numa óptica qualitativa das quais se destacam o alargamento dos poderes tributários dos municípios, a maior autonomia na concessão de isenções fiscais ou mesmo a introdução das variações máximas e mínimas dos fundos e o sistema de compensação. Numa óptica quantitativa considera-se que houve uma diminuição da autonomia local derivado essencialmente da existência de receitas que passam a ser consignadas, pela existência de um mais estreito dever de informação dos municípios para com o Estado ou mesmo a introdução de sanções e obrigações aquando do incumprimento dos limites ao endividamento.
- Nos impostos locais as mudanças registaram-se ao nível do IMI, em que 50% da receita deste imposto relativo aos prédios rústicos passa a ser das freguesias. Também a derrama viu a sua base de cálculo alterada que tem como consequência a perda estimada de cerca de 40% de receita deste imposto.

- Relativamente às taxas de acordo com o explanado tanto na LFL como no RGTAL pretende-se um maior rigor e transparência na criação e na atribuição de valor às taxas cobradas pelos municípios (em que a grande novidade é a fundamentação económico e financeira) e mesmo diminuir a conflitualidade entre as autarquias e os particulares e ainda o recurso aos tribunais. No entanto como apenas em 1 de Janeiro de 2009 é obrigatório que os novos regulamentos estejam elaborados de acordo com as regras previstas no RGTAL só o tempo permitirá verificar se se atingiu o resultado pretendido.
- A NLFL implementou um novo modelo de participação dos municípios nos impostos do Estado. Altera a distribuição vertical e horizontal das transferências – passa a ser o FEF –, que para além de outras inovações, passa a fomentar a solidariedade entre municípios (através do reforço das transferências através do FCM) e inclui como critério de distribuição os territórios municipais afectos à Rede Natura 2000 e a áreas protegidas promovendo a sustentabilidade local (através do FGM). Apresenta ainda um novo fundo – FSM –, reconhecido como instrumento de descentralização que visa assegurar o financiamento à realização das transferências da AC para os municípios em determinadas áreas. Também introduziu uma participação até 5% do IRS arrecadado no concelho como receita do município em que o próprio município tem a possibilidade de, deliberando uma participação inferior aos 5%, beneficia os seus munícipes com o produto da diferença entre o deliberado e os 5%.
- O recurso ao crédito não sofreu mudanças muito profundas, destacando-se a alteração dos prazos dos empréstimos tanto a curto como a médio e longo prazos e particularmente no que respeita à contratação de empréstimos a médio e longo prazo a obrigatoriedade de em situações do período do empréstimo se prolongar por mais de dois mandatos, ser obrigatória a aprovação em AM por maioria absoluta dos seus membros, reforçando assim a equidade intergeracional. Com a NLFL pôs-se fim à concessão de empréstimos a determinadas entidades e à cedência de créditos, muitas vezes realizado no limite da legalidade.
- O endividamento, tornou-se num instrumento essencial para o controlo da despesa pública, na medida em que esclarece o conceito de endividamento líquido e define o seu indexante e estabelece mecanismos de ajustamento sempre que os municípios ultrapassem os limites ao endividamento. Introduziu-se ainda a imposição tanto pela LFL, como pelo próprio RJSEL do equilíbrio das contas das entidades do SEL e sociedades comerciais obrigando a que em situações de desequilíbrio, os empréstimos

contraídos por estas entidades relevem para efeitos de cálculo da capacidade de endividamento municipal. Obriga (RJSEL) ainda a que em casos de desequilíbrio se efectue uma transferência a cargo dos sócios, na proporção da respectiva participação social com vista a equilibrar o resultado de exploração operacional do exercício em causa.

- Apesar de não ser de todo uma medida inovadora, é reforçado o dever de informação mútuo entre o Estado e as AL, como garantia da estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca, no entanto traz algo de novo quando passa a existir uma obrigação das AL prestarem aos cidadãos de forma acessível e rigorosa informação sobre a sua situação financeira.

- No que respeita à obrigatoriedade de consolidar as contas e as mesmas serem apreciadas e verificadas por um ROC ou SROC, assume-se que é uma inovação bastante positiva. A consolidação possibilita um maior e mais rigoroso conhecimento de todo o grupo municipal, a apreciação e verificação das contas por um ROC ou uma SROC atribui mais confiança e certeza às contas municipais. Refira-se porém a não coincidência das entidades terceiras na consolidação, apreciação e revisão das contas e a não obrigatoriedade das contas municipais serem elaboradas por um Técnico Oficial de Contas. No entanto, acredita-se que esta novidade é o indício de uma reforma mais abrangente nesta matéria.

- Finalmente destaca-se a norma transitória constante da NLFL, no que respeita aos fundos municipais e à participação no IRS, válida até 2009, que visa fundamentalmente proteger os municípios mais pobres, uma vez que certos municípios têm naturais dificuldades a ajustarem-se a novos níveis de receita devido à sua estrutura e aos seus compromissos.

## **Conclusão**

Em Portugal a forma de organização autárquica remonta pelo menos à época medieval, sendo a actual organização democrática das autarquias portuguesas relativamente recente, na medida em que foi constitucionalmente consagrada em 1976. A democracia local foi instaurada em 1977, com a realização das primeiras eleições autárquicas.

É sabido que o regime de finanças locais anterior à Constituição de 1976 consagrava uma reduzidíssima autonomia dos municípios portugueses. As fontes de financiamento dos municípios, ainda reguladas pelo Código Administrativo de 1940, dependiam das decisões casuísticas da administração central. A repartição dos recursos públicos pelos diversos níveis de governo era feita numa base puramente discricionária. Efectivamente, desde o 25 de Abril de 1974, principalmente após a publicação da primeira LFL do período democrático (Lei nº 1/79 de 2 de Janeiro) contribuiu decisivamente para concretizar os princípios de autonomia do poder local definidos na Constituição de 1976. Desde então e até aos nossos dias, as AL em geral e os municípios em particular têm sido cometidos de exercer um número cada vez maior de atribuições e competências que, como é evidente carece dos correspondentes financiamentos por parte da AC por um lado, e por outro que lhes sejam atribuídos determinados impostos e taxas que possibilitem no fundo o exercício das actividades para que foram constitucionalmente criadas, que são as associadas à satisfação das necessidades das comunidades locais, nomeadamente, o desenvolvimento sócio-económico, o ordenamento do território, o abastecimento público, o saneamento básico, a saúde, a educação, a cultura, o ambiente e o desporto.

Numa era dominada simultaneamente pelos princípios da subsidiariedade e da globalização, o desenvolvimento das sociedades e dos territórios requer a existência de organizações autárquicas cada vez mais eficazes e eficientes, prestadoras de serviços qualificados, capazes de responder adequadamente às exigências e expectativas dos cidadãos do século XXI. Este acréscimo de exigências e expectativas levou a que por vezes os municípios se endividassem acima das suas possibilidades sem alterarem as suas políticas orçamentais.

Nos entanto, nos últimos anos e com entrada de Portugal na UEM houve necessidade de Portugal e outros países europeus reequacionarem as suas políticas, restringindo de



certa forma os poderes orçamentais nacionais, de forma a estes poderem cumprir os critérios definidos no PEC, estabelecendo para tal limites em termos de dívida e défice públicos. Os municípios como parte integrante do SPA são um dos subsectores relevantes para o cumprimento destas obrigações europeias e apesar dos municípios não terem vindo a aumentar o seu peso na estrutura das despesas do Estado, o que contrasta com o lugar progressivamente mais relevante que vêm assumindo na prestação de serviços às comunidades para fazer face às necessidades expressas nos seus territórios, foram um dos visados das reformas da Administração Pública.

O quadro legal criado em Portugal com o objectivo dos municípios cumprirem os referidos critérios foram principalmente a Lei da Estabilidade Orçamental e a NLFL. Efectivamente, e na sequência da publicação da Lei de Estabilidade Orçamental que alterou entre outros diplomas a Lei de Enquadramento Orçamental e a anterior Lei das Finanças Locais, foi levada a cabo a reforma do património e a reforma da tributação automóvel, seguida da publicação do RJSEL e RGTA e que culminou com a entrada em vigor da LFL.

A NLFL, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2007, destina-se fundamentalmente aos municípios e freguesias e consagra um novo sistema de financiamento autárquico, que em conjunto com outros diplomas legais, pretende levar a cabo uma reforma estrutural, na situação conjuntural vivida num momento complexo das contas públicas e do cumprimento de obrigações de Portugal perante a UE. Numa lógica mais restrita pretende a implementação / consolidação de determinados princípios ligados principalmente à promoção da sustentabilidade local e mesmo à equidade intergeracional. Numa lógica mais ampla pretende impedir o agravamento do défice das autarquias locais e o seu endividamento, instituir sistemas de coordenação, solidariedade entre as finanças estaduais e locais e de controlo das finanças locais ou seja, pretende no fundo que tenha em conta que é o défice global de todo o SPA que é importante, uma vez que está em causa a articulação da disciplina orçamental portuguesa com a UE.

Esta reforma incide de modo especial nos critérios de repartição da transferência anual do OE, no quadro de taxas e preços e, finalmente, no regime de recurso ao crédito. Incluiu as modificações necessárias a tornar os municípios menos dependentes das receitas oriundas da construção civil, sem afectar os actuais níveis globais de

financiamento. No entanto, a sustentação do sistema de financiamento local baseado em receitas geradas pelos próprios municípios encontra limitações, já que, apesar de ampliados, os seus poderes tributários continuam a ser reduzidos, pois continua a caber à AR a decisão dos elementos essenciais dos impostos locais (valor da taxa, alteração da taxa, definição das bases e mesmo a liquidação e cobrança).

No que respeita à tão falada descentralização, reforça o facto das novas transferências (do Estado) serem desejáveis, mas apenas na medida em que correspondam a necessidades de despesa resultantes da transferência de funções, atribuições e áreas de despesa (que de outra forma, aumentariam o défice do SPA), pois as receitas no sector local aumentam sem haver correspondente aumento de funções, atribuições e despesa, ao passo que no sector central se mantêm os níveis de funções, atribuições e despesa e diminuem as receitas. Uma transferência unilateral (leia-se, só de receita) seria tão negativa, do ponto de vista da posição de Portugal com a UE, como seria injusta uma transferência unilateral de despesa para as autarquias sem a receita correspondente. Deve, aliás, ser esse o sentido de uma verdadeira descentralização.

Não deve ser esquecida também a regra que diz respeito à coordenação: delimitar o mais claramente possível as competências dos diversos níveis de governo. Assim se contribuirá fortemente para a necessária coordenação. E também se contribuirá para a equidade na afectação dos recursos públicos.

Como forma de concluir, entende-se que a NLFL pretende incrementar uma melhoria na situação financeira dos municípios, na medida em que:

- Previne as rupturas financeiras dos municípios;
- Possibilita a existência de um maior equilíbrio entre receita e despesa na legislatura, na medida em que não podem existir grandes desfasamentos entre quem realiza a despesa e quem procede ao seu pagamento;
- Inova no sistema de transferência de fundos do OE, na medida em que este sistema se baseava, há já um par de décadas na transferência de verbas sem consignação. Com esta lei, uma parte dessas verbas é consignada.
- Introduce o IRS como fonte de receita, apesar de, para já, ser um valor reduzido.

A análise levada a cabo neste estudo, teve várias limitações, nomeadamente as decorrentes do facto da lei ser relativamente recente e não existirem dados estatísticos para verificar se os objectivos da mesma estão ou não a ser atingidos. Por outro lado,

existiu uma grande dificuldade na obtenção de dados junto das entidades oficiais que corroborassem algumas ideias e opiniões do autor.

No seguimento deste estudo, permite-se ainda levantar algumas questões e dúvidas, que apenas com informação mais completa (nomeadamente de vários anos económicos), se poderá verificar se esta reforma foi ou não concretizada com o êxito pretendido:

- Será que esta nova Lei representa um sistema de financiamento verdadeiramente descentralizado? Vai finalmente ser iniciado um processo sério de descentralização?
- A médio prazo contribuirá para uma renovação e credibilização do poder autárquico e da democracia local?
- Será que esta diminuição dos fundos do OE não vai originar um aumento da receita do imobiliário?

Espera-se que da verificação dos resultados finais da aplicação global desta reforma, se conclua a ideia de que a reforma foi levada a cabo tendo como ideia principal que as autarquias não são o problema, mas sim, parte da solução dos problemas nacionais.

## **Bibliografia**

- ALEXANDRE, Joaquim. (2007). *A Nova Lei das Finanças Locais: Manual para Financeiros Não Financeiros*. Lisboa, DisLivro.
- AMADO, Alexandre Tomás. (2008). A Nova Lei das Finanças Locais. In: ATAM. *Comunicações e Conclusões do XXVII Colóquio Nacional da ATAM – Albufeira/2007*. Santarém, ATAM, pp. 129-223.
- AMARAL, Diogo Freitas do. (2006). *Curso de Direito Administrativo*. Volume I, Coimbra, Livraria Almedina.
- ANTUNES, Isabel Cabaço. (1987). *A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses*, Lisboa, Ministério do Plano e da Administração do Território.
- BALEIRAS, Rui Nuno. (1994). *Finanças das Autarquias Locais*. Working Paper nº208, Janeiro de 1994, Faculdade de Economia, Universidade Nova de Lisboa.
- BALEIRAS, Rui Nuno. (2001). *Governança Subnacional: Legitimidade Económica e Descentralização da Despesa Pública*. Working Paper nº403, Agosto de 2001, Faculdade de Economia, Universidade Nova de Lisboa.
- BILHIM, João. (2004). *A Governança nas Autarquias Locais*. Porto, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.
- BRAVO, Ana Bela Santos e Sá, Jorge Vasconcelos e. (1996). *A Regionalização e a Reforma das Finanças Locais: Que Ordem de Prioridades?* Working Paper nº5/96, Departamento de Gestão do ISEG/UTL.
- BRAVO, Ana Bela Santos e Sá, Jorge Vasconcelos e. (2000). *As Autarquias Locais – Descentralização e Melhor Gestão*, Lisboa, Verbo.
- CABRAL, Nazaré da Costa. (2003). *O Recurso ao Crédito nas Autarquias Locais Portuguesas*. Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- CAETANO, Marcello. (2005). *Manual de Direito Administrativo*. Volume I, Coimbra, Livraria Almedina.
- CAIADO, António C. Pires e Pinto, Ana Calado, (2002). *Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública*, Lisboa, Áreas Editora.
- CANOTILHO, J. J. Gomes e Moreira, Vital. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Volume I, Coimbra, Coimbra Editora.

- CARVALHO, João, *at al.* (2005). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2004*. Lisboa, Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas.
- CARVALHO, João, Teixeira, Ana. (2007). O Recurso ao Crédito por parte das Autarquias Locais. *In: Governo Civil do Distrito de Braga. 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*. Braga, Governo Civil do Distrito de Braga, pp. 117-123.
- CARVALHO, Joaquim dos Santos. (1996). *O Processo Orçamental das Autarquias Locais*. Coimbra, Livraria Almedina.
- CAUPERS, João. (1994). *A Administração Periférica do Estado – Estudo de Ciência da Administração*. Lisboa, Aequitas e Editorial Notícias.
- CENTRO DE ESTUDOS DE DIREITO DO ORDENAMENTO, DO URBANISMO E DO AMBIENTE (CEDOUA), Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDC), IGF. (2006). *Contratação Pública Autárquica*. Coimbra, Livraria Almedina.
- CORREIA, Francisco Alveirinho *e al.* (2007). *POCAL: Contributos para a Consolidação de Contas nos Municípios*. Santarém, Associação dos Técnicos Administrativos Municipais (ATAM).
- COSTA, Nuno Moita da. (2007). O orçamento e a Avaliação de Desempenho. *In: Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas (CTOC). Revista dos Técnicos Oficiais de Contas*. Dezembro de 2007 (nº93), Lisboa, CTOC, pp. 46-50.
- COSTA, Paula Maria Reis. (2003). *Finanças e Contabilidade Autárquica*. Coimbra, Centro de Estudos e Formação Autárquica.
- CUNHA, Jorge Correia da e Silva, Patrícia. (2002). Finanças Locais e Consolidação Orçamental em Portugal. *In: Banco de Portugal. Boletim Económico*. Março de 2002, Lisboa, Banco de Portugal, pp. 47-56.
- CURTO, Maria Helena Santos Lopes. (2005). A Gestão Orçamental Pública. *In: NPF. Gestão Orçamental na Administração Pública Local*. Agosto de 2005, Sintra, NPF – Pesquisa e Formação, pp. 7-30.
- DGAL. (2004). *Finanças Municipais 2002*. Lisboa, DGAL.
- FRANCO, A. L. Sousa. (2003). *Finanças do Sector Público – Introdução aos Subsectores Institucionais*. Reimpressão, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.

- FRANCO, A. L. Sousa. (2007). *Finanças Públicas e Direito Financeiros*. Volume I e II. Quarta Edição, 11ª Reimpressão, Coimbra, Livraria Almedina.
- MARTINS, Armando. (2007). Finanças Locais: Uma Lei I(nova)dora. In: ATAM. *O Municipal*. Fevereiro/2007, Santarém, ATAM.
- MARTINS, Mário Rui. (2001). *As Autarquias Locais na União Europeia*. Primeira Edição, Porto, Edições Asa.
- MONTALVO, António Rebordão. (2003). *O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*. Coimbra, Livraria Almedina.
- NABAIS, José Casalta. (2007). *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*. Coimbra, Livraria Almedina.
- NEVES, Maria José L. Castanheira. (2004). *Governo e Administração Local*. Coimbra, Coimbra Editora.
- OLIVEIRA, César. (1996). *História dos Municípios e do Poder Local*. Lisboa, Circulo de Leitores.
- PARDAL, Sidónio (2008). Instrumentos de Gestão Territorial. In: ATAM. *Comunicações e Conclusões do XXVII Colóquio Nacional da ATAM – Albufeira/2007*. Santarém, ATAM, pp. 117-125.
- PEREIRA, Paulo Trigo. (1997). Finanças Locais: Desenrolar os Fios à Meada”. In: *Jornal O Público*. 7 de Junho.
- PEREIRA, Paulo Pereira at al. (2005). *Economia e Finanças Públicas*. Lisboa, Escolar Editora.
- PEREIRA, Paulo Trigo. (2007). O Financiamento das Autarquias Locais: a Proposta de Lei. In: ATAM. *Comunicações e Conclusões do XXVI Colóquio Nacional da ATAM – Angra do Heroísmo/2006*. Santarém, ATAM, pp. 47-64.
- REBELO, Marta. (2007a). A Reforma do Sistema de Financiamento Local. In: Governo Civil do Distrito de Braga. *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Braga, Governo Civil do Distrito de Braga, pp. 29-40.
- REBELO, Marta. (2007b). *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*. Coimbra, Livraria Almedina.
- RUIVO, Fernando. (2004). *Encruzilhadas do Poder Local*. Caderno nº2, Outubro de 2004, Observatório dos Poderes Locais, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de

Economia da Universidade de Coimbra.

SARAIVA, José Hermano. (2004). *A História das Freguesias e Concelhos de Portugal*. Matosinhos, Quidnovi.

SOUSA, Carlos de. (2006). O Endividamento e o Reequilíbrio Financeiro Municipal. In: ATAM. *Comunicações e Conclusões do XXV Colóquio Nacional - Castelo Branco/2005*. Santarém, ATAM, pp. 355-365.

SOUSA, Domingos Pereira. (1996). *Finanças Públicas*. Reimpressão, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

VILAÇA, J. L. da Cruz e Gorjão-Henriques, Miguel. (2006). *Tratado de Nice*, Coimbra, Livraria Almedina.

ZBYSZEWSKI, João Paulo. (2006). *O Financiamento das Autarquias Locais Portuguesas – Um Estudo Sobre a Provisão Pública Municipal*. Coimbra, Livraria Almedina.

## **Legislação**

DL nº31.095, de 31 de Dezembro de 1940 - Código Administrativo de 1940 e respectivas actualizações efectuadas por Alegre, Cipriano Simões. (1947).

Lei nº79/77, de 25 de Outubro – Quadro de Atribuições e Competências das Autarquias Locais.

Lei nº1/79, de 2 de Janeiro – Primeira Lei das Finanças Locais.

DL nº98/84, de 29 de Março – Segunda Lei das Finanças Locais.

DL 100/84, de 29 de Março - Quadro de Atribuições e Competências das Autarquias Locais.

Lei nº1/87, de 6 de Janeiro (alterada pelas Leis nºs 2/92, de 9 de Março e 37/93, de 13 de Fevereiro) – Terceira Lei das Finanças Locais.

DL nº384/87, de 24 de Dezembro (alterado pelos DL nºs 157/90, de 17 de Maio e 319/2001, de 10 de Dezembro) - Regime de Cooperação Técnica e Financeira entre a AC e Local.

DL nº363/88, de 14 de Outubro - Regime de Concessão dos Auxílios Financeiros.

Resolução da Assembleia da República nº28/90, de 13 de Julho (ratificada pelo Decreto-Lei do Presidente da República nº58/90, de 23 de Outubro) - Carta Europeia de Autonomia Local.

Lei nº27/96, de 1 de Agosto – Regime Jurídico da Tutela Administrativa.

Lei nº98/97, de 26 de Agosto (alterada pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto (procedeu à sua republicação) e 35/2007, de 13 de Agosto e pelas Declarações de Rectificação nºs 1/99, de 16 de Janeiro, 5/2005, de 14 de Fevereiro e 72/2006, de 6 de Outubro) – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Regulamento (CE) nº1466/97 do Conselho, de 7 de Junho de 1997 relativo ao reforço e supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, publicado no JOCE nº L209, de 2 de Agosto de 1997 (alterado pelo Regulamento (CE) nº1055/2005, de 27 de Junho).

Lei nº42/98, de 6 de Agosto (alterada pelas Leis nº87-B, de 31 de Dezembro, nº3-B/2000, de 4 de Abril, nº15/2001, de 5 de Junho, nº94/2001, de 20 de Agosto e pela Lei Orgânica nº2/2002, de 28 de Agosto) – Quarta Lei das Finanças Locais.



Lei nº159/99, de 14 de Setembro - Quadro de transferência de atribuições e competências para as AL.

Lei nº169/99, de 18 de Setembro (alterada e republicada pela Lei nº5-A/2002, de 11 de Janeiro) - Quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Resolução do Conselho de Ministros nº108/2001, de 10 de Agosto de 2001 - Regime da Celebração de Protocolos de Modernização Administrativa.

Lei nº91/2001, de 20 de Agosto (alterada pela Lei nº48/2004, de 24 de Agosto, pela Lei Orgânica nº2/2002, de 28 de Agosto e pela Lei nº23/2003, de 2 de Julho) – Lei de Enquadramento Orçamental.

DL nº26/2002, de 14 de Fevereiro - Regime Jurídico dos Códigos de Classificação Económica das Receitas e das Despesas Públicas, bem como a Estrutura das Classificações Orgânicas Aplicáveis aos Organismos que Integram a Administração Central.

Lei nº109-B/2002, de 30 de Dezembro – Lei do Orçamento de Estado para 2002 (alterada pela Lei nº16-A/2002, de 31 de Maio).

Lei Orgânica nº2/2002, de 28 de Agosto – Lei de Estabilidade Orçamental.

Lei nº32-B/2002, de 30 de Dezembro – Lei do Orçamento de Estado (alterado pela Declaração de Rectificação nº2/2003, de 15 de Março).

DL nº287/2003, de 12 de Novembro (alterado pela Lei nº55-B/2004, de 30 de Dezembro, DL nº211/2005, de 7 de Dezembro, Lei nº6/2006, de 27 de Fevereiro, DL nº238/2006, de 20 de Dezembro e Lei nº67-A/2007, de 31 de Dezembro) – Reforma de tributação do património.

Lei nº107-B/2003, de 31 de Dezembro – Lei do Orçamento de Estado de 2004 (alterado pela Declaração de Rectificação nº26-A/2004, de 28 de Fevereiro e pela Lei nº55/2004, de 30 de Dezembro).

Constituição da República Portuguesa, Revisão de 2005 (6ª Revisão), Lisboa, Qui. Júris - Sociedade Editora.

Lei nº55-B/2004, de 30 de Dezembro – Lei do Orçamento de Estado de 2005 (alterado pela Declaração de Rectificação nº5/2005, de 14 de Fevereiro e pela Lei nº39-A/2005, de 29 de Julho).

Lei nº60-A/2006, de 30 de Dezembro - Lei do Orçamento de Estado de 2006

Lei nº53-B/2006, de 29 de Dezembro – Lei do Orçamento de Estado de 2007

Lei nº53-E/2006, de 29 de Dezembro - Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais.

Lei nº53-F/2006, de 29 de Dezembro (alterada pela Lei nº67-A/2007, de 31 de Dezembro) – Regime Jurídico do Sector Empresarial Local.

Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro (rectificada pela Declaração de Rectificação nº14/2007, de 15 de Fevereiro e alterada pelas Leis nºs 22-A/2007, de 19 de Junho de 2007 e 67-A/2007, de 31 de Dezembro) – Quinta Lei das Finanças Locais.

DL n.º 50-C/2007, de 6 de Março - Decreto de Execução Orçamental para o ano de 2007.

Lei nº22-A/2007, de 19 de Junho de 2007 (alterada pela Leis nºs 67-A/2007, de 31 de Dezembro e 67-A/2007, de 31 de Dezembro) – Reforma Global da Tributação Automóvel.

Lei nº67-A/2007, de 31 de Dezembro – Lei do Orçamento de Estado para 2008.

Resolução do Conselho de Ministros nº34/2008, de 22 de Fevereiro – Programa Pagar a Tempo e Horas.

DL nº38/2008, de 7 de Março - Regimes Jurídicos do Saneamento Financeiro Municipal e Reequilíbrio Financeiro Municipal e regulamenta o FRM.

DL n.º41/2008, de 10 de Março – Decreto de Execução Orçamental para 2008.

**Sites na Internet:**

A Revisão de Contas dos Municípios de Joaquim Fernando da Cunha. [Em linha]. Disponível em <http://www.jmmsroc.pt> [consultado em 15/03/2008].

Administração Local em Números 2001. Disponível em <http://www.dgaa.pt> [consultado em 14/03/2008].

Administração Local em Números 2005. Disponível em <http://www.dgaa.pt> [consultado em 14/03/2008].

Conta Geral do Estado de 2005. [Em linha]. Disponível em <http://www.dgo.pt> [consultado em 14/01/2008].

Deliberações de 2004 do Tribunal de Contas. [Em linha]. Disponível em <http://www.tcontas.pt> [consultado em 16/01/2008].

Discurso do Ministro de Estado e da Administração Interna na Apresentação da Proposta da Lei das Finanças Locais na Assembleia da República, em 11 de Novembro de 2006. [Em linha]. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt> [consultado em 11/05/2007].

FAQ's da DGAL. [Em linha]. Disponível em <http://www.dgaa.pt> [consultado em 23/05/2007].

Lucro tributável de 2006 para efeitos de cálculo da derrama de 2008. [Em linha]. Disponível em <http://www.dgci.min-financas.pt> [consultado em 27/10/2007].

Mapas da LOE/2008 - Mapa XIX (Transferência para os Municípios). [Em linha]. Disponível em <http://www.dgo.pt> [consultado em 15/03/2008].

Ofícios-circulares da DGAL. [Em linha]. Disponível em <http://www.dgaa.pt> [consultado em 14/08/2007].

Programa de Estabilidade e Crescimento 2006-2010. [Em linha]. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt> [consultado em 02/10/2007].

Quadro de Referência Estratégico Nacional. [Em linha]. Disponível em <http://www.qren.pt> [consultado em 23/04/2007].

Relatório do Orçamento de Estado para 2007. [Em linha]. Disponível em <http://www.dgo.pt> [consultado em 14/01/2008].

Relatório do Orçamento de Estado para 2008 (Proposta). [Em linha]. Disponível em <http://www.dgo.pt> [consultado em 14/01/2008].

## **Apêndices**

**LISTAGEM DE EMPRÉSTIMOS EXCEPCIONADOS DOS LIMITES AO  
ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL**

**[Alínea a) do nº2 do artigo 61º da LFL]**

- Empréstimos contraídos até 31 de Dezembro de 2002, para fazer face a prejuízos decorrentes de calamidades públicas (Lei nº42/98, de 6 de Agosto);
- Empréstimos contraídos até 31 de Dezembro de 2002, para aquisição, construção, ou recuperação de imóveis destinados a habitação social (Lei nº42/98, de 6 de Agosto);
- Empréstimos contraídos até 31 de Dezembro de 2002, para pagamento de dívidas à EDP (Orçamentos do Estado para 1992, 1993, 1994 e 1995);
- Empréstimos contraídos até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito de linhas de crédito para apoio à reparação dos danos causados pelas intempéries de Dezembro de 1995 e Janeiro 1996, criadas pelo DL nº47/96, de 15 de Maio (nº 2 do artigo 22º da Lei nº10-B/96, de 26 de Março - LOE/1996);
- Empréstimos contraídos até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito da linha de crédito para apoio à reparação dos danos causados pelas intempéries no Inverno 2000/2001, criada pelo DL nº 38-C/2001, de 8 de Fevereiro (artigo 4.º da Lei nº2-A/2001, de 8 de Fevereiro);
- Empréstimos contraídos até 31 de Dezembro de 2001, no âmbito do Programa Especial de Realojamento (PER) (artigo 21º do DL nº163/93, de 7 de Maio, introduzido pela Lei nº34/96, de 29 de Agosto);
- Empréstimos contraídos em 2002, no âmbito do Programa Especial de Realojamento (PER) (artigo 21º do DL nº163/93, de 7 de Maio, introduzido pela Lei nº34/96, de 29 de Agosto);
- Empréstimos contraídos até 31 de Dezembro de 2002, ao abrigo do Programa de Reabilitação Urbana, apoiado pelo Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (artigo 22º da Lei nº52-C/96, de 27 de Dezembro - LOE/1997 e artigo 22º da Lei nº127-B/97, de 20 de Dezembro - LOE/1998);
- Outros empréstimos contraídos em 2002 destinados à habitação social;
- Empréstimos contraídos até 31 de Dezembro de 2002, no âmbito da linha de crédito criada pelo DL nº345/97, de 5 de Dezembro para apoio à reparação dos danos causados

em infra-estruturas e equipamentos municipais (artigo 23º da Lei nº127-B/97, de 20 de Dezembro -LOE/1998);

- Empréstimos contraídos até 31 de Dezembro de 2001, para execução de projectos comparticipados por fundos comunitários (artigo 32º da Lei nº42/98, na redacção dada pelo artigo 28º da LOE/2000);

- Empréstimos contraídos em 2002, para execução de projectos comparticipados por fundos comunitários (artigo 32º da Lei nº42/98, na redacção dada pelo artigo 28º da LOE/2000);

- Empréstimos contraídos durante 2002 para a construção e reabilitação de infra-estruturas no âmbito do EURO 2004 (nº6 do artigo 19º da Lei nº32-B/2002, de 30 de Dezembro - LOE/2003);

- Empréstimos contraídos durante 2003 para a construção e reabilitação de infra-estruturas no âmbito do EURO 2004 (nº6 do artigo 19º da Lei nº32-B/2002, de 30 de Dezembro - LOE/2003);

- Empréstimos contraídos no âmbito da linha de crédito bonificado para apoio à reparação dos danos causados pelos incêndios ocorridos desde 20 de Julho de 2003 em equipamentos e infra-estruturas municipais de relevante interesse público (artigo 3º da Lei nº107/2003, de 10 de Dezembro);

- Empréstimos contraídos em 2004, para execução de projectos comparticipados por fundos comunitários (Despacho Conjunto nº177/2004, de S. Ex<sup>as</sup>. os Ministros das Finanças e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, publicado na II Série do DR nº71, de 27 de Março de 2004);

- Empréstimos contraídos em 2005, até 29 de Julho, para execução de projectos comparticipados por fundos comunitários abrangidos pelo nº6 do artigo 19º da Lei nº55-B/2004, de 30 de Dezembro – LOE/2005;

- Empréstimos contraídos em 2005, a partir de 30 de Julho, para execução de projectos comparticipados por fundos comunitários abrangidos pelo nº6 do artigo 19º da Lei nº55-B/2004, de 30 de Dezembro – LOE/2005, na redacção da Lei nº39-A/2005, de 29 de Julho (1ª alteração à LOE/2005);

- Empréstimos contraídos em 2006, para execução de projectos comparticipados por fundos comunitários abrangidos pelo nº7 do artigo 33º da LOE/2006;

- Empréstimos contraídos em 2006, para execução de programas de habitação social,

renovação de áreas urbanas degradadas ou para a reabilitação de equipamentos destruídos pelos incêndios abrangidos pelo nº9 do artigo 33.º da LOE/2006 (Despacho 22 262/2006, de 3 de Novembro);

- Empréstimos de curto prazo contraídos em 2006, para execução de projectos comparticipados no âmbito da Iniciativa Comunitária INTERREG III ao abrigo do nº8 do artigo 33º da LOE/2006.